


3 1761 11632474 0







Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116324740>





THE SENATE OF CANADA



LE SÉNAT DU CANADA

CAI  
YC 23  
- 1993  
F 71

**MEETING NEW CHALLENGES:  
CANADA'S RESPONSE  
TO A NEW GENERATION OF PEACEKEEPING**

Report of the  
Standing Senate Committee on Foreign Affairs

February 1993





CAI  
YC 23  
-1993  
F71

4

**MEETING NEW CHALLENGES:  
CANADA'S RESPONSE  
TO A NEW GENERATION OF PEACEKEEPING**

Report of the  
Standing Senate Committee on Foreign Affairs

February 1993





## MEMBERSHIP

### Standing Senate Committee on Foreign Affairs

The Honourable John B. Stewart, *Chairman*

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

- Atkins, Norman K.
- Balfour, James
- Bolduc, Roch
- Bosa, Peter
- Carney, Pat, P.C.
- Cogger, Michel
- Cools, Anne C.
- Corbin, Eymard
- \* Frith, Royce  
(or Molgat, Gildas L.)
- Kelleher, James F., P.C.
- Kinsella, Noël A.
- LeBlanc, Roméo, P.C.
- MacDonald, Finlay
- MacEachen, Allan J., P.C.
- Marshall, Jack
- Meighen, Michael A.
- \* Murray, Lowell, P.C.  
(or Lynch-Staunton, John)
- Ottenheimer, Gerald R.
- Robertson, Brenda M.
- Robichaud, Louis J., P.C.
- Stewart, John B.
- Stollery, Peter
- \* *Ex Officio Members*
  - Members who served on the Subcommittee on Security and National Defence. The Honourable Senators James Balfour and Eymard Corbin were respectively Chairman and Deputy Chairman of the Subcommittee.

The Honourable Senators C. William Doody, Jerahmiel S. Grafstein, Colin Kenny, Joan Neiman, Orville H. Phillips and John Sylvain also participated in the work of the Subcommittee.





## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, February 18, 1992:

"Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Stewart, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*):

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces;

That the membership of the Senate Committee on Foreign Affairs be increased to twenty (20) members and that Rule 87(1)(h) be suspended in relation thereto; and

That the Committee present its report no later than March 31, 1993.

After debate,  
The question being put on the motion, it was adopted."

Gordon L. Barnhart  
*Clerk of the Senate*





## TABLE OF CONTENTS

	FOREWORD . . . . .	ix
	GLOSSARY OF ACRONYMS . . . . .	xi
	EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS . . . . .	1
I	A NEW ERA: WHAT DOES IT MEAN FOR CANADA? . . . . .	15
	(1) The Diffusion of Power . . . . .	16
	(2) The Crisis of the Nation State . . . . .	17
	(3) The Rise of Ethnicity and Religion . . . . .	19
	(4) The Expanding Scope of Security . . . . .	20
	(5) Multilateral Diplomacy . . . . .	23
	Canada's Interests . . . . .	24
II	PEACEKEEPING DURING THE COLD WAR . . . . .	29
	Origins and Principles . . . . .	29
	A Review of Canada's Involvement in Peacekeeping . . . . .	31
	An Imaginative Stopgap . . . . .	35
III	PEACEKEEPING IN TRANSITION . . . . .	37
	Second-Generation Peacekeeping . . . . .	37
	Recent UN Operations . . . . .	38
	An Agenda for Peace . . . . .	45
	Extra-military Measures . . . . .	50
	Command and Control . . . . .	51
	The Management of Peacekeeping: A House Divided . . . . .	53
	The Financing of Peacekeeping . . . . .	57
	Regional Organizations . . . . .	64
IV	CANADIAN EFFORTS . . . . .	67
	Canadian Resources for Peacekeeping . . . . .	67
	Training. . . . .	70
	The Reserves . . . . .	75
V	MEETING THE CHALLENGE . . . . .	79

## APPENDICES

Appendix A: Peacekeeping Operations: 1947 to Present . . . . .	85
Appendix B: List of Witnesses . . . . .	91

## LIST OF TABLES

Table 1	Current Arrears of Selected UN Member States in Support of Peacekeeping . . . . .	59
Table 2	UN Peacekeeping Operations: Estimated Historical Costs to Canada . . . . .	62

## FOREWORD

This report, *Meeting New Challenges: Canada's Response to a New Generation of Peacekeeping*, represents the conclusions of a study undertaken by the Senate Subcommittee on Security and National Defence. The Subcommittee reports to the Senate Standing Committee on Foreign Affairs. It was established by that Committee on March 31, 1992 and authorized "to hear evidence and to examine and report on matters relating to national security and defence and the future roles of Canada's armed forces."

Since then, the Subcommittee has pursued its mandate seriously, hearing from a wide range of witnesses in Ottawa and New York (listed in Appendix B), under the general theme of Canada's contribution to international peacekeeping. From the beginning of the study, the emphasis was on Canada's role and on the Canadian perspective on issues surrounding peacekeeping. The members of the Subcommittee recognize that they have not had an opportunity to explore certain related avenues.

It recognizes, for example, that it has not examined the views and experience of other countries that have engaged in peacekeeping operations. It would be valuable to discuss our views with parliamentarians from troop-contributing countries, which over the years have adopted an approach similar to that of Canada (e.g., the Nordic countries, Australia, and New Zealand) as well as those of countries which recently have taken an increasing interest in contributing, such as France and the United States.

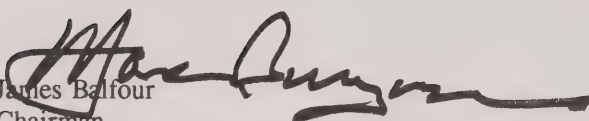
Nor does the Subcommittee discuss in this report the various proposals it heard concerning fundamental reform of the United Nations. These proposals include reform of the Security Council and of the central organs of the UN Secretariat. The Subcommittee may want to return to some of these issues either on an occasional basis or as part of a more formal study. The Subcommittee plans to continue monitoring new developments relating to the second generation of peacekeeping as well as appropriate Canadian responses to those developments.

The Subcommittee has been conscious that it is following in the path blazed by its predecessors: first, a previous incarnation in the subcommittee of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs established in 1981, which produced reports on *Manpower in Canada's Armed Forces* in 1982 and on *Canada's Maritime Defence* in 1983; later, a Special Committee of the Senate on National Defence, which completed reports on *Canada's Territorial Air Defence* in 1985, on *Military Air Transport* in 1986 and on *Canada's Land Forces* in 1989.



The Subcommittee wishes to express its gratitude to two Ministers of National Defence; in particular, the Honourable Marcel Masse, who was Minister during most of the time the Subcommittee was conducting its study. The Subcommittee also expresses its gratitude to the senior officers of the armed forces, the various civil servants, retired diplomats, learned experts, and other interested parties who willingly appeared before us and gave us the benefit of opinions based upon their extensive knowledge and expertise.

A particular word of thanks is reserved for the hard work and good counsel of Mr. Patrick Savoie, the Clerk of the Subcommittee, and of Mr. Gregory Wirick, of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, the Principal Research Advisor to the Subcommittee. Over the course of the study, Mr. Wirick was assisted in his research by Ms. Katherine Baird and Mr. Mark Glauser, also of the Parliamentary Centre.

  
James Balfour  
Chairman  
Subcommittee on Security and National Defence

February 1993

## GLOSSARY OF ACRONYMS

CF	Canadian Forces
CFB	Canadian Force Base
DND	Department of National Defence
CSCE	Conference for Security and Cooperation in Europe
DPA	Department of Political Affairs (UN)
EC	European Community
FOD	Field Operations Division (UN)
ICCS	International Commission of Control and Supervision
ICSC	International Commission of Supervision and Control
MINURSO	UN Mission for the Referendum in the Western Sahara
MTAP	Military Training and Assistance Program (Canada)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCO	Non-Commissioned Officer
NDHQ	National Defence Headquarters
OAS	Organization of American States
OAU	Organization of African Unity
ONUC	UN in Congo
ONUSAL	UN Observer Mission in El Salvador
OPO	Office of Peacekeeping Operations (UN)
OSGAP	Office of the Secretary-General in Afghanistan and Pakistan
PICC	Paris International Conference on Cambodia
SWAPO	South West Africa Peoples Organization
UNAMIC	UN Advanced Mission in Cambodia
UNAVEM	UN Angola Verification Mission
UNAVEM II	UN Angola Verification Mission (phase two)
UNDOF	UN Disengagement Observer Force (Golan Heights)
UNEF	UN Emergency Force (Sinai)
UNEF II	UN Emergency Force Two (Sinai)
UNFICYP	UN Force in Cyprus
UNHRC	UN High Commissioner for Refugees
UNMOGIP	UN Military Observer Group India-Pakistan
UNIFIL	UN Interim Force in Lebanon
UNIKOM	UN Iraq-Kuwait Observer Mission
UNIIMOG	UN Iran-Iraq Military Observer Group
UNOSOM	UN Operations in Somalia
UNPROFOR	UN Protection Force (former Yugoslavia)
UNPROFOR II	UN Protection Force Two
UNSF	UN Security Force (West New Guinea)
UNTAG	UN Transition Assistance Group (Namibia)
UNTEA	UN Temporary Executive Authority (West New Guinea)
UNTSO	UN Truce Supervision Organization (Middle East)
UNYOM	UN Yemen Observer Mission





## **EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS**

### **I A New Era: What Does It Mean for Canada?**

The world has entered a new historical era -- an era of more mobile action and alignment -- which is being shaped by certain key trends: the diffusion of power; the crisis of the state; the rise of aggressive ethnicity and religion; the expanding meaning of security; and the increasing resort to multilateral principles and organizations.

#### **(1) The Diffusion of Power**

The bipolar world has been replaced by a much more complex world in which power has been diffused. Different spheres of world politics have different distributions of power -- some of them multipolar, some as much influenced by private actors as by states, and some spheres, such as nuclear weapons, remaining largely bipolar in distribution. In economics, multipolarity appears to be the trend, with new regional blocs emerging.

#### **(2) The Crisis of the Nation State**

The principal challenge of the new era may be the crisis of the nation state. A state is a legal entity in which the "peace" or status is maintained ultimately by a unitary or federal government. Nations are vaguer: groups of substantial numbers of people who share a culture, a language, a religion, a history, or all four. Most large countries are multinational states.

The current crisis has its roots in the proliferation of states which followed the Second World War. At the end of that war, there were barely 60 states. Through decolonization, that number increased to almost 160 by 1988. With the breakup of Yugoslavia and the Soviet Union, the number is over 180 and climbing.

Whether all the most recent creations will be capable of sustained self-governance is moot. During the Cold War, a number of states survived largely because of infusions of aid from their former colonial masters or from one or the other superpower as the price of alliance. In the new era, with less generous subsidization and with the advent of internal pressures ranging from ethnic conflict to drug trafficking, their political viability is doubtful.

#### **(3) The Rise of Ethnicity and Religion**

The issue of the nation state takes on revived significance because of the (re)emergence of ethnicity and religion as political forces. Ethnic groups are essentially synonymous with the "nation" -- people sharing a culture: traditions, language, sometimes religion. Ethnic and

national groupings have never ceased to exist; yet, during the Cold War, they were largely ignored or actively suppressed because of the superpower rivalry. In the current era, many groups have begun to reassert their identities, often with highly political objectives and violent methods.

#### **(4) The Expanding Scope of Security**

The Cold War approach to security was to determine as well as possible both a state's military capabilities and its intentions. In the post-Cold War era, the definition of security is expanding -- in part, because of the way the world perceives conflicts or threats of conflict. The communications revolution has magnified the impact of such strife everywhere. Consequently, the increasing **visibility** of these issues may be as salient as the issues themselves.

Among the new issues to emerge as security concerns has been humanitarian aid. Increasingly, the international community appears to recognize the welfare of suffering people and the urgency of their plight. Moreover, there are fewer ideological or geostrategic barriers to intervention. The major inhibition now relates to states' willingness to use their resources for this purpose.

Another set of issues are human rights and democratic development. However, although the Subcommittee accepts that democratic development may be a laudable long-term goal, it notes that in Western societies institutions of civil society preceded the advent of democracy or even democratic values by generations. The emphasis should be on good governance, which admits of both diversity and power-sharing, and on securing the rights of minorities rather than on early elections as a panacea, a general cure for all the political ills of mankind.

Other emerging security issues are (a) the vast problems associated with refugees and other displaced peoples and (b) a complex range of economic and environmental factors.

#### **(5) Multilateral Diplomacy**

Inevitably, the new, broader security agenda will encourage an increased emphasis on multilateralism. Three main reasons may be cited. First, the proliferation of states has increased their interdependence. Second, the past few years has seen an upsurge of problems that require collective action and international cooperation. Third, no state alone either can or will be able to afford the costs of providing all the necessary support and assistance, whatever the problem may be.

#### **Canada's Interests**

Collective security is a chief pillar of Canada's foreign policy; peacekeeping acts as a buttress to that pillar. Although such a policy certainly contains elements of altruism, it is anchored in two quite pragmatic considerations. First, widespread respect for the rule of law makes the

world safer and more predictable. Second, Canadians will be more secure if Canada is a stable and prosperous society within a community of stable and prosperous societies.

In addition, as the Canadian military presence in Europe diminishes, Canada will be seeking new opportunities to play a role and influence events on the world stage. Canada's expertise in peacekeeping is an obvious asset in such a strategy.

Canada has special reason to emphasize a multilateral approach in its international diplomacy. Acting alone, Canada has only a limited capacity to achieve its goals. However, when Canada acts in concert with a group of middle powers, Canada can both influence the goals of that group and contribute to the resources and weight of the group.

Moreover, Canada always has been concerned to create countervailing ties to offset American influence. The conviction has been that in multilateral forums, Canada will find, among other states, allies for its positions, and as a group they, in turn, can influence U.S. policies.

Especially at a time of increasing American participation in multilateral institutions of peace and security, it is in Canada's interest to increase its own involvement in order to take advantage of American resources, while at the same time ensuring that American participation does not overwhelm the legitimate interests of middle and smaller powers.

Peacekeeping raises Canada's profile and strengthens our position across a broad range of international diplomatic negotiations. It also has become an important element in shaping the Canadian identity.

Nevertheless, the Subcommittee is convinced that hereafter Canada must take greater care when deciding to assume peacekeeping responsibilities -- as demands for Canadian involvement multiply, when missions may require larger forces, when the risks are greater, and when the complexity and nuances of the various missions have all significantly increased.

In the past, there appears to have been a proclivity on the part of successive Canadian governments to participate in every peacekeeping mission. The decisions increasingly came to be taken in a context in which Canada's record and reputation were never far removed from the minds of the decision-makers. The Subcommittee seeks to set forth factors which ought to be taken into account as the Government strives to achieve a policy to guide Canada's participation in peacekeeping in the complex new era in which we live.

## **II Peacekeeping During the Cold War**

Peacekeeping was a development of the Cold War era. It was not intended to resolve conflicts; rather, it was a "confidence-building measure" -- a method of constraining or deterring any new



outbreak in hostilities, as well as of helping to implement the agreement negotiated between the parties to the conflict.

Peacekeeping began as "third party conflict control," with **observer missions** whose fundamental characteristics were objectivity, impartiality, and non-violence. Their primary role is to observe and report events and/or functions. **Peacekeeping forces**, in contrast, consist of lightly armed infantry units, with the necessary logistic support elements. The forces are placed between belligerents, and mandated to monitor and to enforce, to a certain extent, truce agreements. Their weapons are only for self defence; rules of engagement, the guidelines for soldiers' use of force, are especially restrictive.

The UN set up 13 peacekeeping and observation missions by 1978, followed by a hiatus of ten years. For the most part, those missions were filling post-colonial vacuums and have been compared to "sheriff's posses," which provided a safety net and an alternative to active confrontation between East and West. Their prerequisites were as follows: a workable mandate; consistent support from the Security Council; cooperation of the parties in the conflict; readiness of the member states to make personnel and resources available; a geographically balanced and representative force; effective and integrated UN command; and, adequate logistical and financial support.

From 1948 to 1988, some 80,000 Canadian Forces (CF) personnel participated either as unarmed observers or as armed peacekeeping forces in 21 international peacekeeping operations mounted either by the UN or outside the UN framework. An overview categorizes these operations into: (a) UN observer missions; (b) regular peacekeeping or interpositional forces; (c) peace enforcement; and (d) non-UN operations.

During the Cold War, peacekeeping developed into a tested and proven method for dispute containment and, at times, for dispute resolution when accompanied by successful peacemaking (i.e., diplomacy designed to bring parties to a lasting peace). But the inherent limitations on peacekeeping imposed by its Cold War origins restricted its wider use. The removal of these limitations in a new era presents the possibility of peacekeeping becoming a more sophisticated and flexible tool for the maintenance of international peace and security.

### III Peacekeeping in Transition

Several UN officials referred to "a new paradigm of peacekeeping," the main characteristics of which are as follows: a large civilian component; often the organization and conduct of elections; an important information component; usually a police component; usually a human rights dimension; time-limited (with a timetable for implementation); usually concern internal conflicts; often involve intervention into the affairs of sovereign states; and a requirement for a more effective military component. Troops are being used to protect humanitarian supplies,



which entails greater risks and falls closer to peace enforcement (directed against one party, by definition) than to traditional peacekeeping (involving the consent of the parties).

### **Recent UN Operations**

Since 1988, 15 new operations have been created, all but one under UN auspices. At the end of 1992, Canada had participated in all the new operations established during this period, contributing a total of 5,000 personnel.

The first true example of the new generation of peacekeeping operations was that of the UN Transitional Assistance Group (UNTAG) in Namibia. A year-long operation, it successfully carried out what the UN itself called "the largest decolonization exercise" in its history. UNTAG's lessons are highly relevant to other potential missions that seek to combine elements of peace-making and peacekeeping, civil and military elements within a single mandate.

Since then, several highly complex missions have been established, though none of them have been successful to date. They have included the UN Advance Mission in Cambodia (UNAMIC) and the UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC), the UN Protection Force in Yugoslavia (UNPROFOR, as well as UNPROFOR II), and the United Nations Operations in Somalia (UNOSOM).

### ***An Agenda for Peace***

On July 17, 1992, UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali presented a report, *An Agenda for Peace*, which had been requested by the summit of leaders of member states of the Security Council, concerning the capacity of the UN for preventive diplomacy, peacemaking, and peacekeeping.

The Secretary-General defined **preventive diplomacy** as "action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur."

A more innovative proposal was for **preventive deployment**, whereby the UN would anticipate conflicts and step in, before violence escalates or even begins, with security forces, humanitarian aid, or simply assistance in the conciliation process. Preventive deployment could take place in a variety of circumstances: in conditions of crisis within a country, when the government requests, or all parties consent to, a UN presence; in inter-state disputes, where both parties agree to a UN presence; or, more problematically, in cases where one nation anticipates an imminent cross-border attack.

The Secretary-General defined peacemaking as action aimed at bringing "hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations." If peaceful means fail, the Security Council has the option of

using sanctions or even military force to restore international peace and security, under Chapter VII of the Charter. The sole occasion on which the Security Council did authorize military enforcement was during the Korean War; during the Gulf crisis, the Council allowed member states to take measures on its behalf.

The Secretary-General has argued that it is now time to take Chapter VII more seriously, in particular, Article 42 which outlines the use of military force. To do this requires the realization of Article 43 "whereby Member States undertake to make armed forces, assistance and facilities available to the Security Council...on a permanent basis" so as to respond to outright aggression quickly and effectively. Such a permanent force -- or **standing UN army** -- would serve either as a deterrent or to meet threats posed by a "military force of a lesser order."

The Secretary-General also recommended that member states make available, on call, **peace enforcement units**. These troops would volunteer for such service, be more heavily-armed than peacekeeping forces, and would be specially trained within their national forces. They would remain distinct from those raised under Article 43: Article 43 forces would be used in cases of enforcement action under Chapter VII, while peace enforcement units apparently would be used for the new forms of UN intervention -- something between traditional peacekeeping and large-scale enforcement -- such as securing elusive ceasefire lines and assisting in the delivery of humanitarian relief.

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider the advisability of commissioning a study, perhaps in conjunction with like-minded members of the United Nations, to explore the feasibility of the establishment of a multi-national peace force. These troops, to be drawn on a volunteer basis from among both regular or reserve personnel, would be adequately equipped and could undertake a variety of tasks ranging from providing protection for humanitarian relief work to securing ceasefire lines. (p. 50)

The Subcommittee further recommends that the Government initiate negotiations with the Security Council, as discussed in Article 43 of the UN Charter, with the object of signing an agreement to make available a limited number of personnel to the Security Council, on its call, to form the basis, as well as a precedent, for the establishment of a multinational force. (p. 50)

### **Extra-military Measures**

Two other levers have gained new prominence in the field of peacekeeping: the rule of law and the use of sanctions. A UN commission has been convened to investigate alleged atrocities in the conflict raging in the former Yugoslavia, the first such commission since World War II. The commission will release a preliminary report in mid-1993 and, based on its findings, the UN will decide whether or not to establish a war crimes tribunal.

Sanctions have become a fixture in the process of imposing and escalating pressure on states in an effort to alter behaviour that the international community finds unacceptable. However, while a panoply of sanctions on items ranging from oil and weapons to certain foodstuffs was declared against Iraq in 1990 and Yugoslavia in 1992, both the ease by which those orders are carried out, and the relative effectiveness of sanctions to change behaviour, have come into question.

**The Subcommittee recommends that the Government of Canada, through its membership in the UN and a variety of regional organizations, urge these bodies to consider sending commissions of inquiry to investigate alleged violations of international law such as gross human rights abuses. These commissions could operate in conjunction with peacekeeping missions. (p. 51)**

**The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge the UN to conduct a study, perhaps in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, on the difficulties associated with implementing and monitoring sanctions, and on the effectiveness of sanctions in halting unacceptable behaviour. (p. 51)**

### **Command and Control**

The new international context has made demands on the United Nations increasingly burdensome. The Secretariat is being called on to engage in fact-finding, observation, mediation, peacekeeping, and peacemaking in almost every part of the world. Yet, despite the assumption by the UN of such large and grave responsibilities, the UN Secretariat lacks facilities for handling so many and such complex initiatives.

The lack of military structure and of a 24-hour, seven-days-a-week, on-call capacity at UN headquarters illustrates what appears, in general, to be an absence of a sense of urgency. This is not a situation that Canada or any other member state of the UN should tolerate.

**The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider proposing the creation of a subsidiary organ of the UN based on Article 29 of the United Nations Charter, to act as a military advisory commission. While coordinating with the appropriate Under Secretaries-General, it would also have its own chief of staff who would report directly to the Secretary-General. This would bolster the military capability of the UN Secretariat in its pursuit of international peace and security. (p. 53)**

**The Subcommittee also recommends that the Government of Canada make clear to the United Nations Secretariat the urgent necessity for certain minimal standards of command and control, specifically, the creation of a 24-hour, seven-day-a-week, on-call command centre and a crisis or situation room, available to handle more effectively the expanded demands currently imposed on the Secretariat. (p. 53)**



## **The Management of Peacekeeping: A House Divided**

The UN's **chain of command** is divided. Different branches within the Secretariat handle various aspects of peacekeeping and report to different chiefs. The arrangements seem needlessly complicated and bureaucratic.

**Logistics** may be the single most difficult element in any UN peacekeeping operation because of the gross inadequacies and anomalies of the UN supply system. By and large, the UN procures materiel on the world market and transports it to the area of operations. This leads to a variety of problems, including: (1) lack of quality control at source, which leaves those receiving the supplies with a choice between rejecting them and having their troops endure lengthy delays or accepting plainly unsatisfactory goods as better than nothing; (2) the frustrations of an antiquated and inflexible system of procurement regulations and procedures; and (3) inadequate staffing arrangements. An effective logistic system would require a trained staff, sufficient facilities for storage, and adequate financing.

There also is a need for greater **standardization of operations**. The first few weeks of a peacekeeping mission are said to be the most important phase. Yet frequently this phase is marked by serious confusion and inadequacies. The UN must attempt to ensure regional balance in assembling any given peacekeeping force. This leads to wide divergences in the operating methods of different national military contingents within each force. There is also a tendency to "over-rank and over-staff at the headquarters level to make sure there is equal representation at the headquarters level."

The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider using its position on the UN Special Committee on Peacekeeping Operations to focus attention on the inadequacies of the UN supply system and to advocate that sufficient funds and resources be allocated: (a) to the establishment of a trained and experienced logistics staff at UN headquarters; and (b) to the maintenance of adequate storage facilities. (p. 57)

The Subcommittee urges the Government of Canada to suggest to the leading military powers that a valuable contribution to UN peacekeeping would be for their military establishments to offer logistics support on a regular basis. (p. 57)

The Subcommittee also urges the Government of Canada to make the case forcefully within the United Nations, particularly in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, for standardization of UN military operations, based on the established continental staff system used by the majority of troop-contributing countries. (p. 57)



## **The Financing of Peacekeeping**

The financing of peacekeeping operations involves two separate sets of issues: revenues and expenditures, the latter including reimbursements to troop-contributing countries. All these issues are complicated and politically charged.

UN peacekeeping operations generally are financed through special assessments. Each operation has its own special assessment; percentages absorbed by each state can vary from one assessment to another as a result of the negotiating process. However, the establishment of a special assessment for a particular operation does not guarantee that each state will pay its assessment. Some states refuse on principle to pay for a particular operation, while other states simply claim financial hardship. As a matter of long-standing principle, Canada consistently has paid all its general and special assessments in full and on time.

Among the principal expenditures of peacekeeping missions are the reimbursements to states for their participation. Table 2 provides the estimated historical costs to Canada of UN peacekeeping operations since 1964.

There are many difficulties with the financing of peacekeeping, not least the tortuously complicated formulas the UN has had to devise to smooth over the political unwillingness of various member states to meet their obligations and yet still obtain sufficient funds to cobble together the required forces. Several of the proposals advanced in *An Agenda for Peace* seek to overcome the cash flow problems generated by the high level of unpaid contributions and the lack of reserves on which the UN can either draw or earn interest.

### **The Subcommittee recommends:**

(a) that the Government of Canada provide full support to the efforts of the Secretary-General to improve the current financial situation of the UN, particularly the proposals advanced in *An Agenda for Peace*;

(b) that the Government of Canada, at every appropriate opportunity and at the highest levels, urge those countries that have accumulated arrears on their assessed contribution to the general operating budget of the United Nations, and especially on assessed contribution to peacekeeping operations, to pay up; and

(c) that a clear and detailed account of the costs incurred as the result of participation in peacekeeping operations, and of the money recovered from the United Nations or other organizations as a result of these activities, be provided to Parliament on a regular basis by the Department of National Defence and External Affairs and International Trade Canada, perhaps with the yearly estimates, in order to aid parliamentary oversight of the maintenance of this aspect of Canada's security. (pp. 63-64)

## Regional Organizations

In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General argued that greater cooperation between the two levels of organization would produce important benefits. What is striking is that, despite such cooperation, there also has been a notable lack of progress and considerable in-fighting in several cases between the UN and the various regional organizations.

At a meeting in November, 1991, the heads of government of the North Atlantic Council agreed that NATO allies could "be called upon to contribute to global stability and peace by providing forces for United Nations missions." Given that NATO has changed its mandate to encompass participation in UN missions and that it is the only credible multilateral military organization in the Western world:

**The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge NATO members to take the appropriate steps in order to act more decisively in support of UN missions. (p. 66)**

## IV Canadian Efforts

A consistent theme in Canadian defence policy has been that participation in peacekeeping operations is not a primary role of the Canadian Forces but a derived task. The armed forces have stated that they are able to provide highly trained, experienced, and self-sustaining forces - - trained as "soldiers first" -- capable of dealing with the widest range of potential military activities.

The Minister of National Defence told the Subcommittee about DND's interest in limiting the scope and magnitude of intervention, perhaps by focussing participation on the initial phase of missions which call for logistical and communications expertise. In other words, Canadian troops would prepare the field and then leave it to other countries to take over.

The concept is a good one, and the Subcommittee wonders whether it should be taken further. It is not in Canada's interest to provide only specialized skills such as logistics or communications: this dilutes needed skills in the CF and it limits Canadian involvement, which adversely affects the morale of those excluded. As a general rule of thumb for all peacekeeping engagements, Canada could deploy its combat, support, and service support arms for the initial phase of an operation. This would imply a fairly mobile force with the transportation capacity necessary to permit rapid deployment.

By deploying such a contingent quickly and in the early stages of a conflict situation, initial stability would be provided, allowing the UN time to prepare and organize a more permanent force. The Canadian policy predisposition would be to withdraw its force at that time.

One of the reasons Canada was able to interject forces quickly during the crisis in the former Yugoslavia was that troops were stationed at CFB Lahr in Germany, where they, together with their equipment and logistical support, were near the deployment area. This will not be possible once Lahr has been closed as a CF base in 1994. Lahr also provides advantages as a staging post for Canadian troops going to Cyprus, the Middle East, and the former Soviet Union.

**The Subcommittee recommends that the Canadian Government consider providing a staging area in Europe, preferably in Germany. This would provide a logistics and transportation centre for peacekeeping forces so as to facilitate the movement of troops to areas of conflict in Eastern Europe and the Middle East. (p. 70)**

## **Training**

An internal DND study on peacekeeping recently concluded that, "the tools of soldiering are the tools of peacekeeping ... training them for war trains them for peace." Thus, the best peacekeeper is a well-trained soldier, sailor, or airman, one who knows his or her trade.

However, while the Subcommittee accepts that the military training Canadian peacekeepers receive is of exceptional quality, it is persuaded that it could be improved by adding to the curriculum certain subjects which are not necessarily military in character. The entire thrust of this report is that the world has entered a new era, and peacekeeping a new paradigm. We need to adapt to new circumstances and at least make an effort to learn something of the new skills that may be required. Mediation, for example, is not a soldierly skill; it is not warlike or militaristic. Especially with soldiers trained for war, it needs to be encouraged and stimulated: they need training in it.

**The Subcommittee supports the Canadian Forces' contention that well-trained peacekeepers require general purpose combat capabilities and believes that this type of training is of primary importance. (p. 74)**

**The Subcommittee recommends also that, within the general curriculum of the Canadian Forces at military staff colleges, officer training programs and the like, more emphasis be placed on dispute settlement and conflict management programs, as well as on the United Nations, regional organizations and peacekeeping history and practice. Once CF personnel or units are assigned to a specific foreign locale, they should be specifically instructed in the history, tradition, and culture of the country to which they are being sent. (p. 74)**

**The Subcommittee recommends that the Canadian Forces continue to assist nations that lack experience in peacekeeping training through seminars and by setting up national training programs. (p. 74)**

**The Subcommittee recommends that teams involved in providing international assistance on peacekeeping within the Department of National Defence should work, in cooperation**



with United Nations headquarters, to develop training standards for the UN, based largely on the experience of Canada and other nations which have made a significant contribution to UN peacekeeping. (p. 74)

The Subcommittee recommends that the Department of National Defence expand its existing database to include a peacekeeping database or inventory that would include Canadian military, constabulary, and civilian personnel who have taken part in peacekeeping and observer missions. (p. 75)

### **The Reserves**

Although reserves are trained to the same standards -- general purpose military combat capability -- they do not put in the same amount of time as members of the regular force, nor do they necessarily have access to the same quality of equipment. The troops and young officers can be as good as any regulars, but there is a consistent problem with the more senior ranks (sergeants and above among non-commissioned officers -- NCOs -- and captains and above among commissioned officers), who almost universally lack the depth of experience and professionalism that is one of the strength of Canada's peacekeeping forces.

During the Persian Gulf war, the United States Army experienced serious problems in trying to mobilize its "total force" combat arms reserve units for service. These units were unable to come up to a combat-ready condition despite having trained for years on full sets of first-line equipment. The fundamental reason for their inadequacy seems to have been the lack of depth and experience among senior NCOs and officers.

Similarly, in the CF, militia sub-units in Cyprus have only been viable with substantial augmentation by regular force NCOs and close supervision by the regular force leadership. These considerations, coupled with the fact that peacekeeping missions tend to occur on short notice, support a policy of forces-in-being with a high level of training and readiness.

On the other hand, the United States also found during the Gulf War that their reserve specialist and logistics units out-performed the regular units. This was because they were specialists -- whether in trucking or supply management or helicopter flying -- since their speciality often related to their civilian work and, in these types of units, facility in the trade is more important than soldierly skills.

This leads the Members of the Subcommittee to ask whether there is untapped potential for creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, units which could be used in non-war fighting roles such as peacekeeping. Canada may want to consider augmenting the number of its logisticians and its communications specialists by just such a method as this. As well, the CF might consider using more Air Force and Navy logistics personnel in traditional Army logistics trades.



**The Subcommittee recommends that the Department of National Defence undertake a comprehensive inquiry into the possibility of creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, which could be used in peacekeeping, as distinct from wartime actions. (p. 77)**

## **V Meeting the Challenge**

In the new era, there are likely to be many occasions for Canadian involvement in different kinds of peacekeeping operations, many of which will be much more complicated and dangerous than any in the past. Canada will not be able to do all that it did in the past; for example, it will not be able to participate in every mission that is requested of it. Indeed, it ought not to be involved if its interests or resources dictate otherwise.

Moreover, in what Canada does undertake, it will have to alter its approaches: (1) Canada should help to define how peacekeeping is to be practised in this new era; (2) Canada should define its own interests clearly; and (3) the CF needs new responses to changing situations.

The world has changed dramatically and one of the changes has been that peacekeeping has moved from being a relatively peripheral affair to being front and centre in the conduct of international relations. Yet, despite its greater importance and despite the explosion of new operations, the institutions and infrastructure of peacekeeping remain much the same.

First, Canada ought to help improve the institutions and infrastructure of peacekeeping and of peace and security as a whole. Central to this are more resources which translate into better financial arrangements at the UN. Canada should press for a command and control system and a military presence at the UN that inspires respect. It should strive for a revamped support system to replace supply and logistics arrangements which often have resulted in poor supply flow and inadequate stocks. It should insist on the standardization of UN military operations around the world.

Second, Canada also should do better at defining its own interests. Only if the Government delineates a clear set of criteria -- a set of criteria that takes into account the complexities of the new era -- will it be able to defend its choices.

One criterion should be whether the conflict has direct implications for Canada's security. A serious threat in the Middle East, for example, probably would meet that criterion. Another would be whether the conflict affects a significant trading partner or, if not, whether it has implications for any other of Canada's trading partners and whether they might respond favourably in other ways -- if the appropriate linkages were drawn -- to Canada's participation. Still another factor should be humanitarian concerns, but only if there is a clear indication that humanitarian ends really can be achieved.

Third, the CF should alter its approach. Today, in a new era, Canada should be prepared to employ its troops on a regular basis in peacekeeping pursuits, provided the criteria for participation are clear and are applied rigorously. It should explore the idea of a rapid reaction force which could be deployed with alacrity in order to lay the groundwork for a successful operation, whereafter it would be withdrawn. It should also reconsider the way its armed forces are trained.

Canada should behave as a committed realist. When the possibility of rethinking some of the basic concepts and techniques of the United Nations is at hand, our presence and participation is welcomed. The answers we give could have profound implications for the shape of Canada's armed forces, the practice of future peacekeeping, and the evolution of the United Nations.

## I A NEW ERA: WHAT DOES IT MEAN FOR CANADA?

The world has entered a new historical era. The Cold War, which for 40 years provided a grim structure to the conduct of international relations, has been swept away with the death of communism in the Soviet Union and the collapse of the Soviet empire. The prayers of the western alliance have been answered; the consequences, however, have surprised many of the West's policy makers and left them searching -- not always very effectively -- for new ways to deal with the aftermath of tyranny and empire.

One challenge relates to the nature of this new era. President George Bush of the United States was bold enough to predict a new world order. His bravado has been met with considerable scepticism, especially from more pessimistic analysts of international affairs, who have grumbled, sometimes cogently, about the greater likelihood of world disorder.<sup>1</sup> Ian Smart, a former executive director of the Royal Institute of International Affairs in Britain, has suggested that the decades between 1950 and 1980, when East-West confrontation and the balance of nuclear terror imposed stasis on international relations, amounted to a holiday for diplomats. But, he adds, "the holiday is over. We are reverting to a world of more mobile action and alignment."<sup>2</sup>

The members of the Senate Subcommittee on Security and National Defence prefer to remain cautious about labelling the new era. At the very least, however, the Subcommittee agrees that it is a period of profound transition. Already, the world has experienced a sweeping restructuring of alliances. Currently, it is witnessing various efforts to forge new or better international instruments to grapple more effectively with a complex of demanding challenges.

In seeking to understand the transition -- and what Canada's responses should be -- it is relevant to review the more obvious trends in contemporary world affairs, which are shaping the contours of the new era. These trends can be summarized as follows:

- first, the diffusion of power;
- second, the crisis of the state;
- third, the rise of ethnicity and religion;
- fourth, the expanding meaning of security; and
- fifth, the increasing resort to multilateral principles and organizations.

---

<sup>1</sup> Earl C. Ravenal, "The Case for Adjustment", *Foreign Policy*, Winter 1990-91; Theo Sommer, "A World Beyond Order and Control", *Guardian Weekly*, April 28, 1991; William Pfaff, "Redefining World Power", *Foreign Affairs*, America and the World, 1990-91; Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?", *Foreign Affairs*, Spring 1992.

<sup>2</sup> Ian Smart, "The World in Flux", *Behind the Headlines*, Canadian Institute of International Affairs, 1990, pp. 3-4.

Among the most significant consequences of these trends are the demands they create for the exercise of collective security. As a tool of collective security and international diplomacy, peacekeeping is changing to meet some of these demands. Peacekeeping has entered its second generation and, as the following chapters demonstrate, the new generation promises to be very different from the first.

Accordingly, Canada ought to use this transition to rethink its cherished commitment to peacekeeping. The proposal that this be done in no way reflects on the value of peacekeeping as it was practised during the Cold War, nor does it reflect on the abilities of the Canadian Forces; they were demonstrably good at a good thing. But the world has changed, so Canada must change. Canadians must reflect even on what is good -- Canada's contribution to international peacekeeping -- to discover both whether it is still relevant and, if so, how it might be improved. In order to do this, it is important to consider the five major trends of the new era outlined above.

### **(1) The Diffusion of Power**

The foremost currency of international relations has always been power. Power, at its most basic level, is the ability of one party or actor to get other parties to behave in a certain way. To do this, states exercise a vast array of political, economic and military levers. The bipolar world of the Cold War saw power put to use in an intense contest of wills between the two superpowers, the Soviet Union and the United States, when every international event was either influenced by their rivalry or filtered through its lens.

That bipolar world has been replaced by a much more complex world in which power has been diffused. Different spheres of world politics have different distributions of power -- some of them multipolar, some as much influenced by private actors as by states, and some spheres, such as nuclear weapons, remaining largely bipolar in distribution.<sup>3</sup> In economics, which is gaining increasing significance as a factor in assessing power, multipolarity appears to be the trend, with new regional blocs emerging. Several of these blocs enjoy, or are in the process of developing, competitive industrial bases. Each of them has its own dominant powers, all of which are pursuing influence and, in some cases, hegemony.

The end of the Cold War has not been marked by a concentration of power in the United States. Yet arguably the United States remains a superpower by virtue of its overwhelming military might, its continuing economic strength and diversity, its immense cultural appeal in the broadest sense of that word, as well as because of more intangible factors such as the prestige of having led the Western alliance during the Cold War, and the simple yet subtle expectation on the part of both Americans and foreigners that it will continue to offer leadership.

---

<sup>3</sup> Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power", *Foreign Policy*, Fall 1990, pp. 156-59.



Nevertheless, the United States is retrenching and reconsidering its global interests, with an urgency heightened by domestic pressures.

## (2) The Crisis of the Nation State

The second trend, which may be the principal challenge of the new era, is the crisis of the nation state. The term itself, as one witness before the Subcommittee observed, has always been a misnomer since over 90 percent of the states in the world are multi-ethnic.(9:15)<sup>4</sup> A state is a legal entity with one status (or internal peace or order) maintained ultimately by a unitary or federal government. Nations are vaguer: groups of substantial numbers of people who share a culture, a language, a religion, a history, or all four. Most large countries are not unitary nations but multinational states. Some nations -- like the Kurds, Palestinians, Armenians, Basques, or the Crees -- have no state. Only in a very few countries, like Japan, do the limits of the nation coincide with the frontiers of the state.<sup>5</sup>

The frontiers of most of Africa's 50-odd states were drawn by the great powers at the Berlin Conference in 1884 with little concern for the ethnic, linguistic or cultural affinities of the Africans. The borders of most of the modern Middle East are equally artificial, derived from the division of spoils between the French and British after the Ottoman Empire crumbled during World War I.

Yet, as the British political theorist Lord Acton wrote in 1907:

The greatest adversary of the rights of nationality is the modern theory of nationality. By making the State and the nation commensurate with each other in theory, it reduces practically to a subject condition all other nationalities that may be within the boundary. It cannot admit them to an equality with the ruling nation which constitutes the State, because the State would then cease to be national, which would be a contradiction of the principle of its existence. According, therefore, to the degree of humanity and civilisation in that dominant body which claims all the rights of the community, the inferior races are exterminated, or reduced to servitude, or outlawed, or put in a condition of dependence.<sup>6</sup>

The current crisis has its roots in the enormous proliferation of states which followed the Second World War. Fully two-thirds of the contemporary roster have been established since

---

<sup>4</sup> *Proceedings of the Senate Sub-Committee on Security and National Defence*, November 25, 1992, Issue 9, page 15. Hence forward all references to the Proceedings will be bracketed in the text itself as shown above (9:15).

<sup>5</sup> Glenn Frankel, "Decline Of The Nation-State", *The Guardian Weekly*, December 2, 1990.

<sup>6</sup> Lord Acton, "Nationality" from *The History of Freedom and Other Essays*, pp. 192-93.

1945. At the end of World War II, there were barely 60 states, 50 of them signatories to the UN Charter. Through the process of decolonization, that number increased to almost 160 by the end of the Cold War in 1988. More recently, with the breakup of Yugoslavia and the Soviet Union, the number is over 180 and climbing.

Whether all the most recent creations will be capable of sustained self-governance is moot. During the Cold War, a number of states survived largely because of infusions of aid from their former colonial masters or from one or the other superpower as the price of alliance. In the new era, with less generous subsidization and with the advent of a number of internal pressures ranging from ethnic conflict to drug trafficking, their political sustainability is doubtful. The results could be debilitating both for the citizens of those states and for the international community, faced with the tasks of providing peacekeeping and humanitarian assistance and of coping with refugees. Already, some observers have been moved to write:

From Haiti in the Western Hemisphere to the remnants of Yugoslavia, from Somalia, Sudan and Liberia in Africa to Cambodia in Southeast Asia, a disturbing new phenomenon is emerging: the failed nation state, utterly incapable of sustaining itself as a member of the international community.<sup>7</sup>

Somalia is an especially apt illustration of the phenomenon. William Millward, an Arab studies expert who testified before the Subcommittee, described Somalia as a nation in search of a state, noting that the country is "relatively homogenous ethnically, linguistically, religiously, and culturally...."(9:14) Nevertheless, Somalia has not had a functioning central government since early 1991.

The breakdown of central authority has brought virtually the entire population of Somalia into conflict in one way or another. A vicious cycle of insecurity and hunger is at work in Somalia. Lack of security prevents the delivery of food, while food shortages contribute to the level of violence and insecurity. Meanwhile, refugees from the senseless killing and the famine have exported the problem to the neighbouring states.(9:14)

The situation is similar in Ethiopia, where the destiny of the region of Eritrea has been the focus of an extended and violent clash, and in Sudan, where famine and the government's relentless attacks on minority rights are together propelling that country toward anarchy. Throughout the Horn of Africa, political instability, the collapse of central authority, inter-ethnic or internecine conflict and rampant militarism, combined with prolonged drought, are creating conditions of mass starvation and chaos.

---

<sup>7</sup> Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, "Saving Failed States", *Foreign Policy*, Winter 1992-93, p. 3.

### (3) The Rise of Ethnicity and Religion

The issue of the nation state takes on revived significance because of the (re)emergence of ethnicity, nationalism and religion as political forces. Ethnic groups exist everywhere; indeed, everyone belongs to at least one such group. They are essentially synonymous with the "nation" -- people sharing a culture: traditions, language, sometimes religion. Although dynamic, ethnic and national groupings have never ceased to exist. Yet, during the Cold War, they were largely ignored or actively suppressed because of the overriding, intense superpower rivalry.

In the current era, many groups have begun to reassert their identities, often with objectives that are highly political. Unfortunately, as Allan Kagedan, a Soviet nationalities expert, told the Subcommittee, "the politicization of ethnicity often leads to violence." (9:16) Political ethnicity or nationalism can be seen as a basic need:

the need is to belong together in a coherent and stable community. Such a need is normally satisfied by the family, the neighbourhood, the religious community. In the last century and a half such institutions all over the world have had to bear the brunt of violent social and intellectual change, and it is no accident that nationalism was at its most intense where and when such institutions had little resilience and were ill-prepared to withstand the powerful attacks to which they became exposed.<sup>8</sup>

Some ethnic groups seek self-determination or autonomy within a multinational state or simply rights of expression and political participation equal to those of other citizens or groups. They use legal or constitutional mechanisms to that end. One such example would be the Czech and Slovak Federated Republic. Following a fair and democratic referendum, the two republics have decided that their futures lie apart.

Yet other groups have demonstrated ugly and unsettling objectives, allowing long-simmering hatreds to boil over and permitting vengeance to govern the means and ends of political life. Dr. Kagedan told the Subcommittee:

eastern Europe and central Eurasia, freed of communist control, have fallen prey to a history of ethnic enmity which has left the region strewn with conflicting territorial claims, tales of massacres, hostile ethnic stereotypes and contemporary scores to be settled. (9:17)

The war between Armenia and Azerbaijan over Ngorno-Karabakh is being waged with the echoes of the 1915 Turkish massacre of Armenians still ringing in the ears of combatants on both sides, while some of the historical echoes in the desperate struggle raging in the former

---

<sup>8</sup> Elie Kedourie, *Nationalism*, London, 1960, p. 101.



Yugoslavia date back to the 14th century. In the latter case, some groups, employing a practice known as "ethnic cleansing," have been forcibly expelling others by terror and murder. When hatred of this intensity is combined with political will and powerful weapons, the results are disastrous.

Yet such intensity argues more strongly for forbearance and early efforts at conciliation - - "preventive diplomacy" -- by the international community; qualities which were not much in evidence in the early stages of the crisis in the former Yugoslavia. Professor Edith Klein, an authority on Yugoslavia at York University, has noted that "the intense pressure put on the international community" to extend early recognition to Slovenia and Croatia" preempted setting in place any kind of conflict resolution procedure."(6:27)

Hence, the blame for the difficulties of effective peacekeeping at this juncture in ex-Yugoslavia should really be affixed to the inadequacies of earlier diplomatic efforts -- when the domestic political considerations of various foreign states overrode the process of reconciliation. The peacekeeping efforts now being made in the former Yugoslavia are a direct result of that failure and an object lesson for other cases where ethnic conflict threatens the viability of multinational states.

#### **(4) The Expanding Scope of Security**

The fourth trend of the new era is the expanding scope of security. Preserving and promoting security means fostering those conditions that create and maintain stability, while still allowing legitimate change. Threats to security, therefore, are those which disturb or impede the necessary conditions.

The Cold War approach to security was to determine as well as possible both a state's military capabilities and its intentions. The overwhelming emphasis was on issues related to the military balance between the superpowers. The root causes of conflict were perceived to be superpower rivalry and the arms race.

In the post-Cold War era, the definition of security is expanding. Issues that were of concern during the Cold War, such as nuclear proliferation and arms races, still carry great weight -- witness the anxiety about the command and control of nuclear weapons in the former Soviet Union. However, security no longer is considered an exclusively state-based concept any more than national armies are perceived as the only instigators of serious conflict. Military issues still matter, but no longer are they the paramount factor which they used to be.

Yet the end of the Cold War alone does not explain the enlarged scope of security. The fact that disparate and often non-military conditions may serve as catalysts of tension or trigger actual conflict is not a new phenomenon. What has changed is the way the world perceives such conflicts or threats of conflict. The communications revolution -- the phenomenon of the "global village" -- has magnified the impact of such strife everywhere. Consequently, in the discussion



of emerging security issues that follows the most salient factor may well be the increasing **visibility** of all these issues as much as the issues themselves.

One of the new issues to emerge as a security concern has been humanitarian aid, especially to areas affected by conflicts or natural disasters. The international community no longer finds it easy to ignore the fate of large numbers of suffering humanity -- even when the causes are due to internal conflict. Moral rectitude and public pressure have influenced decision makers to make at least some effort to alleviate suffering. UN Under Secretary-General for Humanitarian Affairs, Jan Eliasson, told the Subcommittee of a new concept of "the solidarity of people in need" as a means of balancing the diverging claims of national sovereignty and international interference.

The decision by the UN Security Council, on December 3, 1992, to send a U.S.-led force to Somalia to create a "secure environment for humanitarian relief operations" marks, according to some observers, a landmark in the development of humanitarian law.<sup>9</sup> For the first time, a Security Council resolution stated that "the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia" by itself constituted "a threat to international peace and security," justifying outside intervention.<sup>10</sup>

Increasingly, the international community appears to recognize the welfare of suffering people and the urgency of their plight. Moreover, with the Cold War abated, there are fewer ideological or geostrategic barriers to interceding. The major inhibition now relates to states' willingness to use their resources for this purpose. Nevertheless, it is difficult to limit intervention to humanitarian affairs without addressing in some way the underlying political conflict. Indeed, it probably is vital that the causes be dealt with, once a decision on international intervention has been taken, for the alternative may simply be a recurrence of the problems in an even graver form.

Another set of issues of increasing concern within the international community, which are being described more often as a security matter, are human rights and democratic development. In a speech to the 47th session of the United Nations General Assembly, the Honourable Barbara McDougall, Secretary of State for External Affairs, described "three fundamental weaknesses" within nation states "that can cause disputes that go beyond their borders: (i) the absence or abuse of fundamental human rights; (ii) the absence of a developed

---

<sup>9</sup> Paul Lewis, "First U.N. Goal Is Security: Political Outlook is Murky", *The New York Times*, December 4, 1992.

<sup>10</sup> Paul Lewis, "Painting Nations Blue", *The New York Times*, December 9, 1992.

system of democratic values and institutions; and (iii) an inability to make responsible choices in the management of public policy."<sup>11</sup>

Unfortunately, the Minister was unable to meet with the Subcommittee to discuss in greater depth the weaknesses she had outlined. The Subcommittee does not find itself in entire agreement with Ms. McDougall. While the Subcommittee accepts that democratic development may be a laudable long-term goal, it notes that in Western societies institutions of civil society preceded the advent of democracy or even democratic values by generations. It may be, rather, that democratic institutions can operate effectively only after a foundation of law and order has been established and accepted by the society as a whole. Indeed, too heavy and impatient an emphasis on democracy may prove to be counterproductive both to the maintenance of international peace and security and to the achievement of viable democracies. A senior UN official recently observed indirectly to another parliamentary committee,

Many people have accepted a game -- democracy -- which, when it comes right down to it, they don't want to play. In many parts of the world, people think they cannot afford to lose and so when the results of democracy are unacceptable they demand their own country or state where they are sure to win. In the former USSR, everyone wants to be sovereign.<sup>12</sup>

At the same time, the Subcommittee believes that Western governments should be concerned to encourage the legal and institutional basis for healthy and sustainable civil societies elsewhere in the world. Such a basis is crucial if a more tolerant approach to diversity is to be followed in states, the great majority of which are likely to remain multi-ethnic rather than unitary in composition. The emphasis, therefore, should be on good governance, which admits of both diversity and power-sharing, and on securing the rights of minorities rather than on early elections as a panacea, a general cure for all the political ills of mankind.

A third emerging security issue is the vast problem associated with refugees and other displaced peoples. This issue has been brought to the fore by several of the trends described above. The lot of refugees is seen as an unacceptable deprivation of the security of person with the potential to create destabilizing situations which, by definition, will involve other countries. Moreover, the countries most affected by refugee issues have gained new voices and new leverage within the international community.

Finally, security is also now being seen to include a complex range of economic and environmental factors. That widespread economic distress can lead to political instability and

---

<sup>11</sup> Address by the Honourable Barbara McDougall to the 47th Session of the United Nations General Assembly, New York, September 24, 1992, 92/46, pp. 3-4.

<sup>12</sup> Robert Miller, "Recent Visit to the United Nations," *Memorandum to Members of the House of Commons Standing Committee on External Affairs and International Trade*, November 17, 1992, p. 5.

even to international conflict is not a particularly new concept. More recent is the recognition that environmental decline can also occasionally lead directly to conflict -- for example, when scarce water resources must be shared. Generally, however, the environment's impact on nations' security "is felt in the downward pull on economic performance and, therefore, on political stability."<sup>13</sup>

## **(5) Multilateral Diplomacy**

Inevitably, the new, broader security agenda will encourage an increased emphasis on multilateralism. Three main reasons may be cited:

First, as noted above, the number of states is increasing and thus the number with a stake in any issue area. The effect of this fragmentation actually has been to increase the interdependence of states. But although more states are demanding to be included in the process of negotiation and decision-making, "interdependence does not mean harmony; rather, it often means unevenly balanced mutual dependence." Nevertheless, states will search "for the forum that defines the scope of an issue in the manner best suiting their interests."<sup>14</sup>

Second, the past few years has seen a proliferation on the international agenda of issues, that cut across national boundaries and require collective action and international cooperation. These include environmental concerns such as global warming and acid rain, debt crises, health epidemics, the drug trade, the protection of human rights, refugee movements, and terrorism.

Third, in the new era, no one state alone either can or will be able to afford the costs of providing all the necessary support and assistance, whatever the issue might be. In order to create a pool of resources big enough to accomplish all the tasks that are agreed upon, a significant number of other states and organizations will have to be involved.

Given that diplomacy increasingly will be practised in a multilateral context, the United Nations will become a leading forum of discussion and negotiation and, less certainly but most likely, an important vehicle for providing aid and resources. Regional organizations also may play more important roles.

Aleksandr Belonogov, Russian Ambassador to Canada and former Soviet Ambassador to the United Nations, told the Subcommittee that the Cold War held the effectiveness of the United Nations in check. With its passing ends "a state of semi-paralysis in its most important but politically most delicate sphere of international security." (5:6) Already, the new-found consensus among the five permanent members of the Security Council has spawned a series of

---

<sup>13</sup> Jessica Tuchman Matthews, "Redefining Security", *Foreign Affairs*, Spring 1989, p. 166.

<sup>14</sup> Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power", *Foreign Policy*, p. 158.



initiatives in several regional conflicts that previously had been impervious to progress. These have included the decolonization of Namibia, mediation efforts throughout Central America, and the movements toward peace in Afghanistan, Angola, Cambodia, and Mozambique.

## **Canada's Interests**

Changes in international relations over the past few years have been dramatic. The obvious question which these changes raise for Canada is whether Canadian policies should change as well. What are Canada's interests in this new period of transition?

Historically, Canada has justified its activity in peacekeeping as an expression of an overarching policy of helping to maintain international peace and security. In the discussion above, it was noted that security now encompasses stability and economic well-being, as well as more traditional military considerations. Although striving to promote international security certainly contains elements of altruism, it is anchored in two quite pragmatic considerations of fundamental importance to Canada's own security. First, widespread respect for the rule of law makes the world safer and more predictable. Second, Canadians will be more secure if Canada is a stable and prosperous society within a community of stable and prosperous societies.

Collective security, in principle, means creating and maintaining international peace and security by regulating and enforcing appropriate international relations through the rule of law and by encouraging the prosperity of individual states within that framework. Accordingly, collective security is a chief pillar of Canada's foreign policy; peacekeeping acts as a buttress to that pillar. William Barton, former Canadian Ambassador to the United Nations, summarized this position for the Subcommittee: "Canadian participation in peacekeeping has made a substantial and valuable contribution to the attainment of international peace and security and thus to our foreign policy goals and the national interest." (5:11)

Professor Harold Klepak of the Collège militaire royal de St-Jean observed that, as the Canadian military presence in Europe diminishes, Canada will be seeking new kinds of opportunities to play a role and influence events on the world stage. Canada's expertise in peacekeeping is an obvious asset in such a strategy.

From a military point of view, particularly now that we have withdrawn from Europe to all intents and purposes, peacekeeping is the only major area of Canadian military activity that is not continental...peacekeeping is what we do that is not with the United States and therefore may provide a role in terms of keeping our forces abreast not so much with modern technology as with what is happening in the world in cooperative efforts on a multilateral basis. As multilateralism is the basis of Canadian interests historically, that is an important point.(3:11)



Professor Klepak's final observation is an accurate characterization of the period since 1945. Multilateral institutions provide channels for the pursuit of many of Canada's foreign policy objectives. As a middle power, Canada frequently has interests similar to those of other middle powers. Acting alone, it may have only a limited capacity to achieve its goals. However, when Canada acts in concert with a group of middle powers, Canada can both influence the goals of that group and contribute to the resources and weight of the group.

Moreover, Canada has had a special reason to emphasize a multilateral approach in its international diplomacy. As a middle power with innumerable ties to the United States, Canada always has been concerned to create countervailing ties to offset American influence. The conviction has been that in multilateral forums, Canada would find, among other states, allies for its positions, and as a group they, in turn, could influence U.S. policies. This notion of a countervail is a tradition in Canadian foreign policy, and should be maintained, not for its sentimental value, but because it remains a rational direction for policy given the unique constraints that Canada faces.

However, especially at a time of increasing American participation in multilateral institutions of peace and security, it is in Canada's interest to increase its own involvement in these institutions in order to take advantage of American resources, while at the same time trying to ensure that American participation does not overwhelm the legitimate interests of middle and smaller powers.

There are other reasons for Canadian involvement. Professor David Cox of Queen's University suggested that Canada has achieved certain side benefits from the practice of peacekeeping.

Peacekeeping has helped Canada to establish itself as a leading proponent of cooperative approaches to international security....peacekeeping, and with it the image of a responsible internationalist state, raises Canada's profile and strengthens our position across a broad range of international diplomatic negotiations.(6:6)

The Subcommittee accepts this argument, but it questions whether either Canada's politicians or its diplomats are making full use of the leverage Canadian activities could provide. A generation in Cyprus and intense involvement in Yugoslavia must surely indicate our ongoing contribution to European security. Perhaps more credit, and therefore more benefits, could be gained from these activities in various multilateral and bilateral dealings.

Professor Cox remarked also that peacekeeping had become an important element in shaping the Canadian identity:

[P]eacekeeping, which is really the most visible manifestation of Canada's international diplomacy, identifies Canada to Canadians. It makes us aware of

our international orientation, of an orientation that is distinctively and perhaps uniquely Canadian.(6:6)

The final traditional Canadian interest in pursuing an active profile in peacekeeping was the benefits it provided the military. A predecessor of this Subcommittee, the Senate Special Committee on National Defence, heard from General Paul Manson, the Chief of Defence Staff in 1987, that "there is no question that we welcome the opportunity to send our people to the United Nations peacekeeping operations." He went on to explain that the training that peacekeeping offers is difficult to provide in an artificial setting, and he especially emphasized its importance for junior leaders in the Canadian Forces.<sup>15</sup>

This point was reconfirmed on more than one occasion during the Subcommittee's proceedings, but Major-General Clive Milner, the former Commander of the UN Force in Cyprus, may have put it most succinctly when he said:

There is nothing like the completion of a six-month or one-year assignment to a United Nations mission by a Canadian officer or soldier to raise his morale, because he feels that he has done something for himself, for his unit, for his uniform, for his country and for the world at large. There is a tremendous feeling of satisfaction when that young man or young woman comes home and is able to say, 'I helped keep the peace. I may have helped save lives. I helped people in distress, people who were much worse off than I am....' As an individual it raises morale. Collectively as a unit it certainly does, and therefore it contributes to the well-being of the Canadian Forces at large.(10:14)

The foregoing provides a summary of the main reasons for Canada's active participation in international peacekeeping over the years -- Canada's interests in peacekeeping. This report will seek to explore, along with what has changed in the world since the end of the Cold War, what changes Canada should adopt with respect to its peacekeeping activity.

We have mentioned the Subcommittee's conviction that, in trying to assess this question, the inherent virtue of the activity or even our abilities at it are not sufficient reason to warrant its continuation. Alex Morrison, of the Canadian Institute of Strategic Studies, who has a great deal of peacekeeping experience, suggested that Canada contributed to peacekeeping: "because it was good."(7:20) While this may have been an adequate response during the initial phase of peacekeeping -- the phase which bears a distinctively Canadian stamp because of the efforts of statesmen like Lester Pearson and Howard Green and Paul Martin to make it work -- it no longer is adequate as we move into an era when demands for Canadian involvement multiply,

---

<sup>15</sup> Report of the Special Committee of the Senate on National Defence, *Canada's Land Forces*, October 1989, p. 83.

when missions may require larger forces, when the risks are greater, and when the complexity and nuances of the various missions have all significantly increased.

In the past there appears to have been a proclivity on the part of successive Canadian governments to participate in every peacekeeping mission. They did not decide to participate lightly, without weighing the relevant factors, but the decisions increasingly came to be taken in a context in which Canada's record and reputation were never far removed from the minds of the decision-makers. A Canadian military historian, J.L. Granatstein, has made this point; he quotes the late distinguished scholar of Canadian foreign policy, John Holmes:

'Ours is not a divine mission to mediate. Our hand is strengthened by acknowledged success, but it is weakened if planting the maple leaf becomes the priority'. Too often Canada's participation in peacekeeping operations (PKOs) has had some of this 'planting the flag' idea about it, a sense that we must maintain our record as the country that has served on more PKOs than any other - whether or not those operations made sense, had much chance of success, or exposed our servicemen and servicewomen to unnecessary risks in an unstable area of the world.<sup>16</sup>

The Subcommittee also notes Professor Granatstein's admonition that "for too many Canadians peacekeeping has become a substitute for policy and thought."<sup>17</sup> In this report, we seek to set forth factors which ought to be taken into account as the Government strives to achieve a policy to guide Canada's participation in peacekeeping in the complex new era in which we live.

---

<sup>16</sup> J.L. Granatstein, "Peacekeeping: Did Canada Make a Difference? And What Difference Did Peacekeeping Make to Canada?" in *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, ed. by John English and Norman Hillmer, 1992, p. 223.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 234.





## II PEACEKEEPING DURING THE COLD WAR

### Origins and Principles

Peacekeeping was a development of the Cold War era. It was an effort by the international community to operate imaginatively within the parameters the Cold War imposed. Its effectiveness was curtailed, however, by the limitations of those parameters. As it developed, peacekeeping came to mean the insertion of military troops in an area of recent hostilities where a ceasefire has been accepted by all the parties to the conflict. Peacekeeping itself was not intended to resolve conflicts; rather, it was a "confidence-building measure" -- a method of constraining or deterring any new outbreak in hostilities, as well as of helping to implement the agreement negotiated between the parties to the conflict.

Peacekeeping was an innovation; its invention was neither provided for nor foreseen in the UN Charter. Meeting immediately after the Second World War, the authors of that document were preoccupied with conflict between states. They foresaw two pillars safeguarding the world against another Hitlerian scourge: first, the pacific settlement of disputes by negotiation, mediation, arbitration and judicial procedures under Chapter VI and, second, if that failed, enforcement (military means) under Chapter VII.<sup>1</sup>

Peacekeeping began as "third party conflict control," with **observer missions** in Palestine and Kashmir in 1948. Its fundamental characteristics were objectivity, impartiality, and non-violence, with military observers going unarmed since it was believed that personal weapons would prove more dangerous to the possessors than to anyone else. Observer missions "consist largely of officers who are almost invariably unarmed...[although] sometimes reinforced by infantry and/or logistic units, usually for a specific purpose and a brief period of time."<sup>2</sup> Their primary role is to observe and report events and/or functions. However, these missions can have a broader mandate, which include such activities as monitoring a ceasefire and reporting on the human rights situation.

**Peacekeeping forces**, in contrast, consist of "lightly armed infantry units, with the necessary logistic support elements," but they may be assisted in their mission by observers.<sup>3</sup> The forces are "interpositional," that is, placed between belligerents, and mandated to monitor

---

<sup>1</sup> John Mackinlay and Jarat Chopra, "Second Generation Multinational Operations", *The Washington Quarterly*, Summer 1992, p.2.

<sup>2</sup> *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, New York, United Nations Department of Public Information, 1990, p.8.

<sup>3</sup> *Ibid.*

and to enforce, to a certain extent, truce agreements. Their weapons are for self defence only; rules of engagement, the guidelines for soldiers' use of force, were especially restrictive.

Although peacekeeping has come to be associated with the United Nations, that world body does not have exclusive rights to the practice. Other international or regional organizations also have engaged in peacekeeping from time to time. But it was under UN auspices that peacekeeping was developed and it has been the UN that has most consistently employed it.

The first true peacekeeping force was organized in 1956 in the Middle East -- "a tribute to the vision of 'Mike' Pearson," in the words of Brian Urquhart when he met with the Subcommittee in New York.<sup>4</sup> Lester ('Mike') Pearson was Canada's Secretary of State for External Affairs at the time. When the British, French and Israelis sought to wrest the Suez Canal from Egypt's control, the Security Council was unable to act because the British and French vetoed every proposal. So the General Assembly simply took over by adopting a resolution creating the UN Emergency Force (UNEF I). According to William Barton, a Former Canadian Ambassador to the UN:

The trouble was that some countries argued that the General Assembly went beyond its authority and therefore any assessments that were made to pay for this were not binding on them. As a consequence, in effect, although it was supposed to be by assessment, some countries were paying and some were not.(5:21)

This difficulty was the first of many with respect to the financing of UN peacekeeping operations. Such difficulties continue to plague the world organization.

Despite these and other difficulties, the UN managed to set up 13 peacekeeping and observation missions by 1978, followed by a hiatus of ten years. For the most part, those missions were filling post-colonial vacuums and have been compared to a "sheriff's posse", mustered at the last minute to prevent the worst." As such, they provided "a safety net and an alternative to active confrontation between East and West."<sup>5</sup>

Throughout the Cold War, the prerequisites that were developed for the UNEF operation applied to all the missions. Colonel Michael Houghton, the Director of Peacekeeping Operations at the Department of National Defence, summarized them for the Subcommittee as follows:

---

<sup>4</sup> The preceding paragraph draws largely on comments by Sir Brian Urquhart, now Senior Fellow at the Ford Foundation, but for many years the U.N. Under Secretary-General responsible for peacekeeping. A U.N. official since the 1940s, he has written several books on related topics, including a major biography of U.N. Secretary-General Dag Hammarskjöld, and he is currently at work on a biography of Ralph Bunche, the American Under Secretary-General, whom Urquhart also credits with an enormous influence on the evolution of peacekeeping.

<sup>5</sup> Brian Urquhart, "Beyond the 'sheriff's posse'", *Survival*, May/June 1990, p. 197.

- . a workable mandate;
- . consistent support from the Security Council;
- . cooperation of the parties in the conflict;
- . readiness of the member states to make available personnel and resources;
- . a geographically balanced and representative force;
- . effective and integrated UN command; and,
- . adequate logistical and financial support.(3:13)

## **A Review of Canada's Involvement in Peacekeeping**

During the Cold War, from 1948 to 1988, some 80,000 Canadian Forces personnel participated as either unarmed observers or as armed peacekeeping forces in 21 international peacekeeping operations mounted either by the United Nations or outside the UN framework.<sup>6</sup> The following overview categorizes these operations into: (a) UN observer missions; (b) regular peacekeeping or interpositional forces; (c) peace enforcement; and (d) non-UN operations.

### *(a) UN Observer Missions*

Canada participated in the first two observer missions established by the United Nations. The first was the UN Military Observer Group India-Pakistan (UNMOGIP) to which Canada reluctantly agreed to send four observers from the reserve army upon its creation in 1949.<sup>7</sup> Canada continues to provide a Hercules aircraft to assist in the twice yearly moves of UNMOGIP Headquarters between India and Pakistan. The UN Truce Supervisory Organization (UNTSO) actually had been established earlier, in 1948, to maintain the general armistice agreements between Israel and its opponents in the Middle East. However, Canada began contributing observers -- a few officers -- to UNTSO only in 1954, although it has continued to attach personnel ever since. Canada contributed also to the UN Yemen Observer Mission (UNYOM) in 1963-64.

### *(b) UN Regular Peacekeeping or Interpositional Forces*

The first peacekeeping operation that involved the interposition of armed forces between warring factions was the UNEF I, created to supervise the ceasefire which followed the Anglo-French-Israeli attack on Egypt. The UNEF I remained in place until 1967, when it was withdrawn at Egypt's request, thus helping to precipitate the Six-Day War.

---

<sup>6</sup> General Paul D. Manson, "Peacekeeping in Canadian Foreign and Defence Policy", *Canadian Defence Quarterly*, August 1989, p. 7.

<sup>7</sup> J.L. Granatstein, "Peacekeeping: Did Canada Make A Difference? And what Difference did Peacekeeping Make to Canada?" in John English and Norman Hillmer. *Making A Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, 1991, p. 225.



There have been a series of forces in the *Middle East* since then. A second force (UNEF II) was interposed at the end of the October War, in 1973, and remained until 1979. As well, the UN Disengagement Observer Force (UNDOF) was stationed in the Golan Heights in 1974 to monitor the Israeli-Syrian ceasefire following the October War. Canada continues to provide logistics, communications, and technical support to that UN force. In 1978, Canada provided the initial communications, and logistical support for the UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL) after the Israeli invasion.

The same difficulties which Ambassador Barton described in regard to UNEF I applied even more forcefully to that of *the Congo* in 1960.

[B]oth the French and Soviet delegations, for varying reasons, did not want to pay for it. That produced a crisis over the question of the application of the principle of Article 19 of the charter, which says that if a country is two years in arrears it cannot vote. The UN was going to invoke this provision against the Soviet Union and France, two of the permanent members of the Security Council. In the final analysis the UN backed off from doing that, with reason, because it would have meant the end of the UN.(5:21)

A former senior UN official, F.T. Liu, told the Subcommittee in New York that the UN organization reached its nadir during the Congo crisis, which makes him optimistic about the current challenges the organization is facing, if only by comparison.

Of the Cold War operations, the Congo (Operation des Nations Unies au Congo, ONUC) was the only one to presage certain contemporary operational problems. These resulted from its broad scope (it encompassed both military and civilian elements in a vast effort to fashion a new African state) and the problems it encountered on the ground, which included constant internal conflict and the collapse of the country's entire political and administrative infrastructure.

ONUC almost bankrupted the UN and it demonstrated the difficulty of mounting operations when influential states have conflicting views. On the other hand, the operation saw UN soldiers helping to relocate refugees, providing medical and humanitarian assistance, shipping food and medicine to needy provinces, and maintaining law and order. Its large civilian component of 2,000 personnel advised the Congolese government on social and economic planning and trained people to fill abandoned public service positions following the flight of most of the Belgians who had administered the area before independence.

When the last UN troops were withdrawn in 1964, the country retained the borders it had had at independence, in spite of three major secessionist movements, at least one of which had the material support of the Soviet Union. Brian Urquhart has written:



We had gone into the Congo at a time of anarchy and collapse to secure the territorial integrity of that country and to help its newly independent government to take over responsibilities for which it had had no preparation whatsoever. Our presence had also prevented the East-West struggle for the Congo from actually taking place on the ground.<sup>8</sup>

The situation in *Cyprus* vividly illustrates the difficulty of trying to keep peace in a society which itself is simply unable or unwilling to make peace in a lasting way. Since 1964, Canada has contributed peacekeeping troops to the UN Force in Cyprus (UNFICYP), established that year in response to persistent violence between Greek and Turkish Cypriots, following the island's independence from Britain in 1960. Later, an invasion by Turkey, in 1974, severed the island, and UN troops began patrolling an established ceasefire line separating the Greek and Turkish communities.

Since the beginning of the conflict, little progress has been made toward a resolution. This lack of progress has spawned an ongoing debate over whether the peacekeeping mission is contributing to peace or helping to prevent it. Some critics maintain that the situation has been worsened by the dependency of both Cypriot communities on the peacekeepers; neither side is eager to disrupt the status quo, the artificial peace preserved by peacekeeping. Others have argued that maintaining UNFICYP is less costly than the lives that would be lost if the force left and fighting broke out between the two sides. Among the latter is Professor H.A. Klepak, of the Collège militaire royal de St. Jean, who said to the Subcommittee:

I am not sure to what extent Canadian public opinion would approve of what might be seen as simply washing one's hands and allowing a blood bath in an area where we have had such a lengthy connection.(3:29)

Alex Morrison reiterated these concerns: "...we may have to accept that in certain areas of the world United Nations forces will be deployed forever because the result of withdrawing UN-deployed forces may mean a renewal of hostilities and the killing of more people."(7:35)

Certainly, as Major-General Clive Milner made clear to the Subcommittee, there has been no lack of effort to resolve the Cypriot problem by a succession of Secretaries-General and their staffs.(10:17) Cyprus typifies the dilemma described by one of the UN secretariat's wiser heads some years ago:

...we have to face disputes where the parties do not want to reach accommodation, where accommodation is extremely difficult given the present situation and the present interests of the parties. We have to think not so much

---

<sup>8</sup> Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, New York, 1987, p. 195.

in terms of solving a dispute "here and now," because it often cannot be done, but in terms of exercising conflict control.<sup>9</sup>

UNFICYP operates under a renewable six-month mandate which tasks the force with preventing a recurrence of fighting, contributing to law and order, and assisting in the return to normal conditions. The mandate, which has an accumulated debt of almost \$200 million, was last renewed in December 1992. UN members are supposed to reimburse about 10% of the cost (U.S.\$1 million a year) for the Cyprus force; yet they are 10 to 12 years behind in payments to Canada and other countries that send troops. The Canadian government estimates that it is owed U.S. \$15 million. At the time of writing, Canada fields approximately 575 soldiers in Cyprus, in a sector which includes the capital city of Nicosia, at a cost of \$14 million a year.

After reviewing its commitment, the Canadian government announced on December 11, 1992, that, beginning in June 1993, it would be withdrawing its soldiers, with the last returning home in October, 1993. This is not a precedent. Five years ago, Sweden withdrew most of its peacekeepers in the face of escalating costs and the lack of progress in solving the dispute. Denmark began total withdrawal of its forces on December 15, 1992, and Britain and Austria have announced small cutbacks. The Government's view, as we understand it, is that after almost thirty years, Canada has done enough. It is time for the load to be shared by other member states of the UN, which have not suffered the frustration of participating in the UN's longest standing peacekeeping force.

### *(c) Peace Enforcement: the Korean War Precedent*

The Korean War was both a precedent and an anomaly. For the first time in its history, the UN authorized peace enforcement, in accordance with the Chapter VII of the UN Charter ("Action With Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression"). This episode was the lone precursor in UN history of the Persian Gulf operation. In June, 1950, North Korea launched an attack on South Korea and, within two days, the Security Council recommended that UN Members furnish the necessary assistance to South Korea. On July 7, 1950, the Security Council authorized the formation of a unified command under the leadership of the United States, to which 16 nations, including Canada, contributed troops. Five others supplied medical units.

The operation was also a departure from Cold War patterns. There was a rare opportunity for consensus on the Security Council since, at the time, the Chinese seat was held by Taiwan and the Soviet Union was boycotting the Council in a demonstration of communist solidarity. The mission stood, until 1991, as the lone example of "collective security enforcement," which has been described as a number of nations joining together to repel an act

---

<sup>9</sup> George Sherry, "The Role of the United Nations in Resolving Conflict Situations," Department of Public Information, Non-Governmental Organizations Section, DPI/NGO/SB/83/6, 11 March 1983, p. 2.

of aggression and thereby maintain international peace and security, as envisaged by the founders of the UN in Article 1 of the Charter.<sup>10</sup>

#### *(d) Non-UN Operations*

Canada has participated also in most non-UN initiatives: the International Commissions for Supervision and Control (ICSC) from 1954 to 1974, and the International Commission for Control and Supervision in 1973, both in Indo-China.<sup>11</sup> Canada helped in monitoring the implementation of the Geneva agreements on Indo-China. As well, since 1985, Canada has contributed personnel to the Multinational Force and Observers in the Sinai peninsula to help monitor the security arrangements set out in the 1979 Camp David Accords between Israel and Egypt.

### **An Imaginative Stopgap**

The rigidities of the Cold War made the development of some kind of instrument to help in the maintenance of international peace and security the only alternative to the diplomatic equivalent of a straitjacket. The result was peacekeeping -- an innovative stopgap measure, although inferior to the collective enforcement measures that the UN Charter had prescribed, but which could not be utilized because of the divisions within the Security Council.

Nevertheless, peacekeeping developed into a tested and proven method for dispute containment. It also provided fertile ground for dispute resolution when accompanied by peacemaking, that is, diplomacy designed to bring parties to a lasting peace.

But the inherent limitations on peacekeeping imposed by its Cold War origins restricted its wider use. With the removal of these limitations in a new era, the second generation of operations presents the possibility of a more sophisticated and flexible tool for the maintenance of international peace and security.

---

<sup>10</sup> Article 1 of Chapter I of the UN Charter states in its opening lines that the purposes of the UN are "To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace...." It is concerning such threats to which Chapter VII is later devoted.

<sup>11</sup> The *International Commissions for Supervision and Control* (ICSC) were created in 1954 to supervise and report violations of the 1954 Geneva Accords. These Commissions (one each for Cambodia, Laos and Vietnam), which had Canada, Poland and India as commissioners, reported to Britain and the Soviet Union, the co-chairs of the Geneva Conference. Canadians were mainly deployed in Vietnam and totalled approximately 150.

The *International Commission of Control and Supervision* (ICCS) had to monitor the cease-fire in South Vietnam as agreed in the Paris Peace Accords. The Commission also supervised the exchange of prisoners and ensured that no military buildup occurred. The 1,160 members of the Commission came from Hungary, Indonesia, Poland and Canada (which itself sent 240 military personnel and 50 officials from External Affairs).





### III PEACEKEEPING IN TRANSITION

#### Second-Generation Peacekeeping

The 13 peacekeeping operations set up during the Cold War were almost exclusively military in character. Since then, peacekeeping has become more complex. There is now what several UN officials have referred to as "a new paradigm of peacekeeping." The main characteristics of this new paradigm, in its present evolution, were described to the Subcommittee by Marrack Goulding, then the UN Under Secretary-General for Peacekeeping Operations, as follows:

- (1) new operations usually have a large civilian component;
- (2) they often involve elections -- their organization and conduct;
- (3) usually involve an important information component, especially concerning democratic institutions;
- (4) they often involve a police component;
- (5) they often involve a human rights dimension, going beyond the supervision of police by intruding deeply into the judicial and penal systems;
- (6) they are time-limited -- most new operations have a timetable for implementation, which has been good for the troop-contributing countries; and
- (7) more often than not, the new operations are dealing with internal conflicts.

Mr. Goulding noted also that, more and more frequently, the UN by its operations is offending against Article 2, paragraph 7 of the UN Charter, which forbids intervention into the affairs of sovereign states; on the whole, this trend had been accepted by the member states. Canada's Ambassador to the UN, Louise Frechette, offered an interesting gloss on this observation by pointing out that, for the time being, any effort to codify peacekeeping in a strict sense could be counterproductive since several countries would be obliged to offer very restrictive interpretations on what the UN should undertake. For example, most developing countries desired humanitarian intervention in Somalia, but would have been obliged to oppose it if a precise principle as to when humanitarian intervention might take place were to be sought. The lack of clear policy today may be a good thing, she suggested, insofar as it allows for a new paradigm to evolve during this transitional period.

Yet another characteristic of the new peacekeeping operations is the requirement for a more effective military component. This has been emphasized both in Bosnia and in Somalia, where troops are being used to protect humanitarian supplies, an operation involving much greater risks than traditional peacekeeping, in part because the troops cannot be impartial about their task. Marrack Goulding told us that the protection of convoys falls closer to peace enforcement (which is directed against one party, by definition) than to traditional peacekeeping (involving the consent of the parties).

In many respects, the term "peacekeeping" has worn out its usefulness; however, it is difficult to replace it with another term that is any more precise. That is why this report refers to peacekeeping in transition or to second-generation peacekeeping, which may be the most accurate designation of the "new paradigm" to which diplomats at the United Nations hopefully refer. In order to consider this new generation of peacekeeping more thoroughly, it is important to review some of the most important recent operations.

## **Recent UN Operations**

Since 1988, when the Cold War had abated, 15 new operations have been created (some of them now concluded), all but one under UN auspices.<sup>1</sup> Several additional operations are currently under consideration. At the end of 1992, Canada had participated in all the new operations established during this period, contributing a total of 5,000 personnel. This was in addition to the forces Canada continued to contribute to on-going missions established during the Cold War.

### *(i) Observer Missions*

At the low end of the scale in terms of intensity have been several observer missions or groups. The first of these was *the Office of the Secretary-General in Afghanistan and Pakistan (OSGAP)*, which was created in 1990 to provide the Secretary-General's Special Representative with a military advisory unit. As of September 29, 1992 its strength was 10, including one Canadian.

*The UN Iraq-Kuwait Observation Mission (UNIKOM)* became operational on April 24, 1991, following the Gulf War, in order to monitor the ceasefire and provide a demilitarized zone along the Iraq-Kuwait border. At its peak, the total strength was 1,440 personnel drawn from 34 nations. Canada sent a contingent of 301 field engineers, whose responsibilities included clearing mines and dismantling fortifications; only 45 personnel remain.

*The United Nations Observer Group in El Salvador (ONUSAL)* is monitoring both the ceasefire along the demilitarized zone and the human rights situation in the country, as well as helping to create a domestic police force in El Salvador. The mission has had two stages, the first beginning in July 1991, and the second in February 1992, with the mission scheduled to end May 31, 1993. Canada deployed 55 military observers to the region beginning in January 1992; that number has since been reduced to six. In the spring of 1992, ONUSAL took on the responsibilities of United Nations Observer Group in Central America (ONUCA), the civilian/military operation created to facilitate a peaceful end to internal and transborder armed struggles in Central America. This mission's mandate has been extended to May, 1993,

---

<sup>1</sup> The lone non-UN operation to date has been the EC Monitoring Mission in Yugoslavia (ECMMY). Other organizations, such as NATO and WEU, have contributed to UN operations.

although the peace process is in jeopardy because of the El Salvador government's difficulties in cleaning up an armed forces accused of rampant human rights abuses.

*(ii) The UN Angola Verification Mission (UNAVEM)*

The ten-year hiatus, between 1978 and 1988, in the setting up of UN operations was broken with the deployment of UNAVEM in January, 1989, to supervise the withdrawal of Cuban troops from Angola following the peace accords of December, 1988, between Angola, Cuba, and South Africa. A second phase in the mission (UNAVEM II) began in June, 1991, with a mandate to verify the ceasefire and demobilization arrangements in the Angola Peace Accords which had been signed May 31 by the Government of Angola and the opposition Union for the Total Independence of Angola (UNITA), bringing 16 years of civil war to an end.

Elections were held on September 29-30, 1992, and were declared to be free and fair by UN observers. But UNITA, the losers in the elections, refused to endorse the result and pulled their forces out of the united army. Because the two parties were not completely disarmed prior to the elections, each has the capability to resume warfare. As a consequence, the operation is being extended from month to month as the UN attempts to broker a new deal; local ceasefires are being reached and broken in many areas. Canada has withdrawn all its observers from the mission. The Secretary-General has drastically reduced its size and has warned that the current mandate, which expires on April 30, 1993, should not be renewed unless the civil war is halted.

*(iii) Namibia (UNTAG)*

The UN Transitional Assistance Group (UNTAG) in Namibia is the first example of the new generation of peacekeeping operations that are the offspring of the Cold War's demise. A year-long operation, the goals of which were chiefly political, it successfully carried out, under extremely tight deadlines, what the UN itself called "the largest decolonization exercise" in its history.<sup>2</sup>

The tasks were complicated and numerous. The South African military structure in Namibia had to be dismantled and the confinement of the guerrilla forces of the South West African People's Organization (SWAPO) to their base in Angola had to be monitored. The South West Africa Police had to be brought under effective monitoring. Discriminatory and restrictive legislation had to be repealed, political prisoners and detainees released, an amnesty for returnees proclaimed, and the many thousands of Namibian exiles, including political leaders, had to be enabled to return.<sup>3</sup> Above all, UNTAG had the task of ensuring that a major change in political atmosphere took place so that a free and fair election campaign culminating in fully democratic elections could occur.

---

<sup>2</sup> Clyde Sanger, "Namibia: The Black Man's Burden," *Behind the Headlines*, Canadian Institute of International Affairs, Volume 48, No. 4, Summer 1990, p. 2.

<sup>3</sup> United Nations, *The Blue Helmets: A Review of Peace-keeping*, New York, 1990, p. 368.



To accomplish all this, UNTAG assembled a team which, at maximum deployment during the elections in early November, 1989, consisted of almost 8,000 drawn from 120 countries: just under 2,000 civilians (including international personnel), 1,500 police, and approximately 4,500 military personnel.<sup>4</sup> It was the first time that a UN peacekeeping operation had involved election supervisors and civilian police on a large scale. This massive display of strength -- and particularly the efforts of UNTAG's information service which provided Namibians with relevant and objective information about what was happening -- helped the UN to build public confidence in the process. The fact that voter turnout in the November, 1989, elections was 97.3 percent gives an indication of that confidence.

UNTAG's lessons are highly relevant to potential missions that seek to combine elements of peace-making and peacekeeping, civil and military elements within a single mandate. Among the most important lessons was the danger of late deployment of the military units (because of bickering in the Security Council and General Assembly over the size of the military component and the budget).<sup>5</sup> This resulted in a bloodbath of SWAPO fighters by South African security forces at the very outset of the mandate on April 1, 1989. SWAPO personnel had crossed the border from Angola and were viewed as hostile by the South Africans; unfortunately, there was no effective UN presence there at that early date, to deter the worst from happening. It was an unpropitious debut, which could have jeopardized the entire mission. It could have been avoided had the major member states in New York been less stingy.

(iv) *The UN Mission for the Referendum in the Western Sahara (known as MINURSO, its French acronym)*

MINURSO was launched in April, 1991, with the first hundred observers deployed in September. It was created to enforce a ceasefire between Morocco, which occupies the disputed territory and has settled 350,000 people there since 1975, and the Polisario Front, which seeks to create an independent state and is backed by the Organization of African Unity (OAU). It was also to organize a referendum offering residents a choice between integration with Morocco and independence. But neither side has held to the ceasefire agreement, the referendum has been delayed by a dispute over whether the Moroccan settlers should be included on the voters' list, and the operation has received scant attention at the UN -- all of which has eroded the operation's credibility. Although Canada was to have sent 700 CF personnel, they were never deployed. Because of the prolonged elections deadlock, Canada is considering withdrawing its 30-odd observers. The Secretary-General has indicated that the mission may soon be terminated.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 342 and 354.

<sup>5</sup> *The Blue Helmets*, *op.cit.*, p. 353.



(v) *The UN Advance Mission in Cambodia (UNAMIC) and the UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)*

These operations were established in late 1991 and early 1992 to oversee a ceasefire between warring factions and to organize the election of an assembly to draft a new constitution. Their genesis lay in the comprehensive peace accord signed on October 23, 1991, by all warring parties at the Paris International Conference on Cambodia (PICC). Canada was a signatory and co-chaired the PICC's First Committee, which dealt with peacekeeping arrangements. The UN has also taken over five of Cambodia's ministries -- foreign affairs, defence, finance, public security, and information -- in order to ensure a fair electoral process.

UNAMIC has been in Cambodia since November, 1991, with an advance party of 200 military and civilian observers mandated to oversee the ceasefire and provide security for the return of Prince Sihanouk. Its full deployment totalled almost 400 personnel from 23 countries, including 95 Canadians. Canada already had deployed eight personnel as part of a monitoring commission to help supervise the withdrawal of 50,000 to 70,000 Vietnamese troops from Cambodia.

UNTAC was created on February 28, 1992, with a mandate limited to 18 months and an estimated price tag of U.S.\$1.8 billion; general elections are scheduled for 1993. It involves 22,000 peacekeepers; just under 16,000 troops will be deployed in 12 infantry battalions drawn from more than 20 countries to monitor the ceasefire and to disarm all military forces. A 3,600-person police force will supervise law and order in the country, and a civilian contingent of 2,400 personnel will act as civil administrators (with 1,400 of them assisting in the election process, along with 56,000 Cambodians). As of February, 1993, 213 Canadian personnel were in Cambodia.

The peace process started by the PICC continues along a rocky path, trying to follow the principal document of the Paris Peace Accords: withdrawal, ceasefire, disarming and related measures; elections; repatriation of refugees and Cambodian displaced persons; the principles of a new constitution. But "implementation of every provision will require good faith on the part of all" the factions -- a very tall order.<sup>6</sup>

The Khmer Rouge, which were supposed to share power with the three other factions, have refused to cooperate until their demands for increased power within the Cambodian Supreme Council are met. They have refused also to turn over their weapons to the UN. The other factions, which had been complying with the ceasefire and disarming provisions of the peace accords, have stopped turning over weapons. They have indicated that they will resume disarming when the Khmer Rouge begin to cooperate. Some reports, including sources within the Thai military, indicate that the Khmer Rouge are planning a renewed military campaign. There have been many clashes between the factions and attacks on the UN personnel, both

---

<sup>6</sup> Gerard Hervouet, "Rebirth of the Cambodian Nation," *Peace & Security*, Winter 1991/92, p. 15.

military and civilian. The terrain in Cambodia makes both the supervision of a ceasefire and the enforcement of economic sanctions all but impossible. The operation's resources are strained, the morale of its personnel is low, and doubt is growing about the possibility of holding free and fair elections in the spring of 1993, as required by the mission's mandate.

*(vi) The UN Protection Force in Yugoslavia (UNPROFOR)*

UNPROFOR was approved by the Security Council on February 24, 1992, to monitor a ceasefire between Croatia and the Yugoslav army, to permit that army to withdraw into Serbia, and to separate the warring factions into protected areas. Deployment of 14,000 personnel from 31 countries (including 1,200 Canadians from 4 Canadian Mechanized Brigade based in Germany) began on April 5. Among the many contentious issues was the decision to base the headquarters for UNPROFOR in Sarajevo, some 400 kilometres forward of the front line. Major-General Lewis MacKenzie, the first Chief of Staff of UNPROFOR, told the Subcommittee that the military expressed reservations about the idea when the plans were being developed in New York.

The thought was that the placing of the European community military monitor headquarters in Zagreb [in Croatia] had compromised their impartiality. Even if they were impartial, the perception was that they were somehow pro-Croatian. [The UN] did not want us in Zagreb or Belgrade. A number of us suggested Slovenia.... But Sarajevo was relatively quiet at the time, although the prospects were that fighting would break out.... But when things started to become active in Sarajevo, we had no mandate to deal with them other than to assist on a humanitarian basis.... [W]e had no mandate for Bosnia-Herzegovina.... It was preventive deployment. It was hoped that the United Nations presence would cool the situation. What the military personnel on the [reconnaissance] said, may be just the opposite. As soon as we put our flag up in front of the headquarters in Sarajevo we will become a lightning rod for every problem in Bosnia.(8:9)

Because fighting continued among Yugoslavia (composed only of the republics of Serbia and Montenegro), Croatia, and Bosnia, the UN imposed sanctions on all trade to Yugoslavia except food and medicine on May 29. On June 29, Security Council Resolution 761 authorized UN forces to take over and reopen the Sarejevo airport for the purpose of accepting relief flights to help the starving Bosnians. An observer mission had been sent in a few weeks earlier under Major-General MacKenzie to verify that appropriate conditions existed to reopen the airport. The operation to reopen the airport itself was also led by Major-General MacKenzie and was carried out for the first few months by 850 Canadian and 50 French troops. Since being reopened, thousands of flights carrying many thousands of tonnes of food have landed at the airport.

Because of obstacles encountered in the distribution of humanitarian relief, including attacks by both regular forces and guerillas, the UN adopted Resolution 770, authorizing the expansion of the operation into *UNPROFOR II*. Its mandate is to escort and ensure the safe

delivery of humanitarian relief within Bosnia, using force if necessary to defend the convoys. Deployment of four battalions of 6,000 peacekeepers, including 1,200 Canadians, began in November, 1992. However, the Canadian battalion was the only one which was to deploy to Serbian-held territory in Bosnia. Since the Serbs reneged on an earlier agreement, the Canadians were confined to two holding camps in Croatia, until February 1993, when they were re-deployed to Sarejevo to assist in humanitarian relief operations.

The UN operations continue to evolve, with questions of the efficacy of continued or expanded action, the intransigence of the parties, and the treatment of civilians all becoming prominent issues. Major-General MacKenzie told the Subcommittee that both in Yugoslavia and Somalia (see below), the rules of engagement were less restrictive than in most other UN missions. In most missions, self-defence is permissible only if the attacker is identified and if the defender himself returns fire. In these two cases, however, if one member of the team is fired on, the entire team can return fire.(8:36) Indeed, in Bosnia the UN has broadened the operation's mandate so that it now can use force against anyone trying to stop it from carrying out its mission.<sup>7</sup>

On November 16, 1992, the Security Council voted to impose a naval blockade on Yugoslavia for the first time adding enforcement provisions to the trade sanctions that had been adopted in May. Yet, in spite of these efforts, some seven months after Serbian forces first laid siege to Sarejevo, the UN has been barely able to get in half the food the Bosnian capital needs to support its 380,000 inhabitants.<sup>8</sup>

Meanwhile, former U.S. Secretary of State Cyrus Vance, negotiating on behalf of the UN, and former British Foreign Secretary, David Owen, negotiating for the European Community, devised a peace plan for Bosnia-Herzegovina, which would turn it into a loose federation of 10 autonomous provinces along ethnic lines. Serbs would receive the most territory (about 42 percent), but would not be a separate state. Croats would receive a portion, situated in the southwest, adjacent to their state, plus an isolated sliver in the north. The Muslims would have more than what they had been reduced to, but less than what they had before. The formula of the negotiators was an attempt to capture the realities on the ground at the moment rather than to return to conditions before the fighting broke out.<sup>9</sup>

That approach left the negotiators open to charges that they were rewarding "ethnic cleansing" or other provocations -- charges that seemed to resonate with key policymakers in the new U.S. administration. At the time of writing, the U.S. administration is attempting to draw

---

<sup>7</sup> Paul Lewis, "U.N.'s Top Troop Official Sees No Need for War Room", *The New York Times*, December 27, 1992.

<sup>8</sup> Paul Lewis, "UN in Bosnia War", *The New York Times*, November 20, 1992.

<sup>9</sup> John Darnton, "Croatia Offers a Grim Precedent for Bosnian Peace," *The New York Times*, February 7, 1993.



up its own alternative to the Vance-Owen proposals. However, there does not appear to be any solution satisfactory to the conscience of the international community, however, that does not entail a sizeable infusion of additional force from Western states, which, inevitably, implies substantial U.S. involvement.

The Secretary-General estimated that the cost of the mission would be U.S.\$612 million for one year. The General Assembly could not agree on this figure, however, and voted instead for a first instalment of U.S.\$250 million.

*(vii) The United Nations Operations in Somalia (UNOSOM)*

UNOSOM was authorized by the Security Council on April 24, 1992, with Somalia in a condition of virtual anarchy: several years of internecine violence and famine had destroyed any semblance of civil order. The operation began by sending 50 military observers to monitor a fragile six-week truce between warring factions in Mogadishu, the Somali capital, with the hope of allowing deliveries of food. Through the World Food Program, the UN began air-lifts, and promised to send 72,000 tonnes of food within a year.

The widespread looting of food supplies by various groups led in late August, 1992, to a UN announcement that a force of 3,500 blue berets would be sent to guard food supplies, convoys, and relief workers. Canada agreed to send 750 troops to northeastern Somalia to protect famine relief operations. But deployments were delayed and missions complicated because of difficulties in securing agreements with clan chiefs, who controlled important areas such as the port and the airport.

On December 3, 1992, following an offer from the United States of a large contribution of troops, and frustrated by the various obstacles to delivering aid, the UN Security Council authorized an expanded mandate that would allow the United States to spearhead a major intervention for the purpose of creating a secure distribution system for relief throughout Somalia, and permitting the use of force if necessary to achieve that goal. This operation was called UNITAF (Unified Task Force). On December 9, 1992, the first of over 20,000 troops (the vast majority to be supplied by the United States), landed at Mogadishu to implement the expanded mandate, augmenting the 500 Pakistani troops and many relief workers already present. Although personnel from only a few states, including Canada, were deployed in the beginning of this new stage, 22 states deployed personnel in the first phase.

The Canadian contribution to UNITAF was 1,350 personnel, drawn from the land, maritime and air forces. The then Chief of the Defence Staff, General de Chastelain, stated that the Canadian participation would be limited to one year, after which period Canada would be forced to withdraw due to the exhaustion of its resources. Canada has neither offered nor declined as yet to contribute to UNOSOM II, which will replace UNITAF with the withdrawal of most U.S. troops.



### (viii) Other Operations

On December 7, 1992, the UN Secretary-General asked members of the UN to authorize a force of up to 10,000 soldiers and civilians in *Mozambique* for the purpose of preparing for and overseeing free elections, as set out in an agreement that ended 14 years of civil war. The estimated cost of such a force would be in the hundreds of millions of dollars. Canada is considering contributing a few observers to this operation.

On December 11, 1992, the UN Security Council voted unanimously to send approximately 700 peacekeepers to the former Yugoslav republic of *Macedonia* to prevent the Balkan war from spreading into that area. An "advance team" consisting, among others, of a company of about 180 troops from the Canadian battalion that remains idle in Croatia (see above) was deployed in January, 1993, to establish contacts, camps, and patrol routines.

There are other places that may soon be pressing for UN intervention, for humanitarian relief, for ceasefire supervision, or for aid in implementing treaty provisions, such as elections. In the first case, *Sudan*, may soon see a Somalia-like operation; in the second, *Liberia* or *certain republics of the former Soviet Union*, in the midst of civil wars, may seek UN services; and any or all may seek assistance in making the transition to more peaceful and stable political arrangements. Given the increased interest in participating in peacekeeping on the part of members of the UN Security Council, it may be that these and other operations will receive consideration.

### *An Agenda for Peace*

The summit of leaders of member states of the Security Council in January, 1992, appeared to recognize the challenges of the new era when they called for better organized and more effective UN multinational operations. In order to hasten such a process, the Secretary-General of the United Nations was requested to prepare "an analysis and recommendations on ways of strengthening and making more efficient within the framework and provisions of the Charter the capacity of the United Nations for preventive diplomacy, for peacemaking and for peace-keeping."<sup>10</sup> On July 17, 1992, UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali presented to the Security Council and General Assembly his report, *An Agenda for Peace*.

The report owes a considerable intellectual debt to the writings of Brian Urquhart. He had described certain mechanisms which aim at maintaining international peace and security, namely: (1) diplomacy; (2) peacemaking (which he referred to as "the good offices of the Secretary-General"); (3) peacekeeping; and (4) collective action or enforcement. Urquhart argued that these mechanisms should be treated as a kind of seamless web or continuum, one leading automatically to the other.

---

<sup>10</sup> Quoted in *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping", A/47/277, June 17, 1992, p. 20.

For example, if a peacekeeping operation gets run over by a government, like for example, the peacekeeping forces in South Lebanon did in 1982, in the mandate of that peacekeeping operation that should automatically trigger collective action from the Security Council.... If they got trampled on, they would become a tripwire.<sup>11</sup>

*(a) Preventive Diplomacy*

The Secretary-General defined preventive diplomacy as "action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur."<sup>12</sup> He cited a number of traditional measures such as the systematic exchange of military missions; formation of regional "risk reduction centres"; free flow of information, including the monitoring of regional arms agreements; fact-finding missions and contacts between member states; early warning systems, aimed in particular at monitoring economic and social developments that may lead to instability; and demilitarized zones on either one or both sides of a border.

*(b) Preventive Deployment*

A more innovative proposal was for "**preventive deployment**," whereby the UN would anticipate conflicts and step in, before violence escalates or even begins, with security forces, humanitarian aid, or simply assistance in the conciliation process. Preventive deployment could take place in a variety of circumstances. In conditions of crisis within a country, when the government requests, or all parties consent to, a UN presence, preventive deployment could control violence and alleviate suffering. However, the Secretary-General did point out that the UN still must respect the sovereignty of the state in such situations.

In inter-state disputes, where both parties agree to a UN presence, preventive deployment would be fairly straightforward. It would be more problematic in cases where one nation fears an imminent cross-border attack. But *An Agenda for Peace* commented that preventive deployment should take place "if the Security Council concludes that a United Nations presence on one side of the border, with the consent only of the requesting country, would serve to deter conflict."<sup>13</sup>

Already, the Security Council has provided, in December, 1992, a clear example of preventive deployment: at the request of only one party, 700 troops are being sent to Macedonia to prevent the spread of the Balkan war. Both the proposal and the subsequent authorization represent a radical departure. Once again, they bear the stamp of Brian Urquhart who earlier

---

<sup>11</sup> "What Kind of World and Whose Order?" *Peace and Security*, Spring 1991, p. 4.

<sup>12</sup> *Agenda for Peace*, p. 5.

<sup>13</sup> *Agenda for Peace*, p. 9.

had suggested a third category of UN intervention -- something between traditional peacekeeping and large-scale collective enforcement action.

It would be intended to put an end to random violence and to provide a reasonable degree of peace and order so that humanitarian relief work could go forward and a conciliation process could commence. The forces involved would be relatively small, representatively international and would not have military objectives as such. But, unlike peacekeeping forces, such troops would be required to take, initially at least, certain combat risks in bringing the violence under control. They would essentially be armed police actions.<sup>14</sup>

### *(c) Enforcement Action*

In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General defines peacemaking as action aimed at bringing "hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations."<sup>15</sup> Chapter VI, entitled "Pacific Settlement of Disputes," provides the means for peaceful intervention by the Security Council and appropriate Council inquiry and recommendations. When peacemaking succeeds, it is often followed by the deployment of a UN peacekeeping operation to the area in question to oversee the implementation of whatever agreement had been reached between the belligerents.

On the other hand, if peaceful means fail, the Security Council has the option of using sanctions or even military force to restore international peace and security, under articles in Chapter VII of the Charter. The sole occasion on which the Security Council did authorize military enforcement was during the Korean War; during the Gulf crisis, on the other hand, the Council allowed member states to take measures on its behalf.

The mechanisms for enforcement action were clearly found wanting during the Gulf crisis. Sanctions, though almost universally demanded, appeared to their principal sponsors to be ineffective in obtaining a quick resolution to the crisis. This angered critics who protested that the Security Council made no real effort to ascertain whether sanctions actually were having an impact before it allowed military action. This shortcoming has prompted some observers to call for a reassessment or refining of the blunt instrument of sanctions -- the development of "smart" sanctions.<sup>16</sup>

As for military enforcement, Urquhart has summarized the inadequacy of UN arrangements.

---

<sup>14</sup> Brian Urquhart, "Who Can Stop Civil Wars?" *The New York Times*, December 29, 1991.

<sup>15</sup> *Agenda for Peace*, p. 6.

<sup>16</sup> Bernard Wood, "From the Director," *Peace & Security*, Winter 1991/92, p. 16.



Forty years of cold war have meant...that the steps outlined in the Charter for providing the Security Council with standby forces to enforce its decisions have never been taken. No agreements have been concluded with member states under Article 43 to make assistance and facilities available to the Council armed forces.<sup>17</sup>

The Secretary-General had argued that it is now time to take Chapter VII more seriously, in particular, Article 42, which outlines the use of military force since its potential use "is essential to the credibility of the United Nations as a guarantor of international security." To do this requires the realization of Article 43 "whereby Member States undertake to make armed forces, assistance and facilities available to the Security Council...on a permanent basis" so as to respond to outright aggression quickly and effectively.<sup>18</sup> Such a permanent force -- or **standing UN army** -- would serve either as a deterrent or to meet threats posed by a "military force of a lesser order."

Appearing before the Subcommittee, Russian Ambassador Belonogov agreed with the concept of a permanent force under the direct control of the UN. Based on his experience as the Soviet Ambassador to the UN, Ambassador Belonogov referred to the weeks and months of dickering the Secretary-General was obliged to pursue with various member states:

...the Secretary-General, having received instructions from the Security Council to send peacekeeping operation forces, was unable to do so because he had to negotiate with dozens of governments -- which of them will supply helicopters, which will supply airplanes, which will give police contingents, who will contribute what and under what financial conditions? So our point of view is that it will make the United Nations much more effective if the Secretary-General were to have...designated units and equipment offered by member states.(5:32-33)

However, other witnesses were doubtful about the idea of readily-available UN permanent forces. Former diplomat Geoffrey Pearson said that technical points -- where the forces would be based, how they would be trained and the like -- could be resolved with some political will, but acknowledged that financing and command and control of these forces could cause difficulties.(5:16) He was supported in this by William Barton, a former Canadian ambassador to the UN, who told us:

---

<sup>17</sup> Brian Urquhart, "Learning from the Gulf," *The New York Review of Books*, March 7, 1991, p. 34.

<sup>18</sup> *Agenda for Peace*, pp. 12-13. Article 43 of the UN Charter states that all member states should "undertake to make available to the Security Council on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security." The Article goes on to state that the agreement(s) should be "concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by signatory states in accordance with their respective constitutional processes."



Both on political and financial ground[s] I am sceptical. Some governments, including Canada, have earmarked forces for peacekeeping but they are not about to surrender the right of decision about participation in any individual force.(5:12)

The Secretary-General also expressed concern over the ability of peacekeeping forces to restore and maintain ceasefires, considering them often ill-equipped for such a task. Accordingly, he recommended that member states make available, on call, "**peace enforcement units**."<sup>19</sup> These troops would volunteer for such service, be more heavily-armed than peacekeeping forces, and would be specially trained within their national forces.

The Secretary-General stressed that these troops would remain distinct from those raised under Article 43. While Article 43 forces would be used in cases of enforcement action under Chapter VII, peace enforcement units apparently would be used for the new forms of UN intervention described to the Subcommittee by Marrack Goulding -- something between traditional peacekeeping and large-scale enforcement. For example, they would secure elusive ceasefire lines and assist in the delivery of humanitarian relief. Some analysts have suggested that these forces would also be perfect for preventive deployment, although *An Agenda for Peace* makes no explicit link.<sup>20</sup>

The Secretary-General has called for the setting up of such a military unit through the negotiation of special agreements with various member states in accord with provisions prescribed in Article 43. He has written that for the first time "since the Charter was adopted, the long-standing obstacles to the conclusion of such special agreements should no longer prevail."<sup>21</sup> The Secretary-General considered that such a permanent force "would serve as a means of deterring breaches of peace since a potential aggressor would know that the Council had at its disposal a means of response."<sup>22</sup>

A point of historical interest that is highly relevant to this debate was raised by Geoffrey Pearson, who told the Subcommittee that, in 1946, Canada offered to earmark forces for permanent UN service. The Security Council declined because it was not ready to accept such offers. He suggested that it might be ready to do so now. Mr. Pearson also noted that the first Secretary-General, Trygve Lie, had suggested that volunteers with a military background be recruited on an individual basis directly from member states.(5:15)

---

<sup>19</sup> *Agenda for Peace*, p. 13.

<sup>20</sup> Maxime Faille, *The UN Secretary-General's Report on Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. An Analysis from the Perspective of Parliamentarians for Global Action*, July 1992, p. 12.

<sup>21</sup> *Agenda for Peace*, pp. 12-13.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.13.

The Subcommittee is interested in these various suggestions. It recognizes the value of some sort of UN peace enforcement capability, which would enable the UN to deal more effectively with situations like those in Bosnia or Cambodia where the current forces are obliged to hope for the best because they would not be capable of restoring law and order if a serious incident should occur.<sup>23</sup>

**The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider the advisability of commissioning a study, perhaps in conjunction with like-minded members of the United Nations, to explore the feasibility of the establishment of a multi-national peace force. These troops, to be drawn on a volunteer basis from among both regular or reserve personnel, would be adequately equipped and could undertake a variety of tasks ranging from providing protection for humanitarian relief work to securing ceasefire lines.**

**The Subcommittee further recommends that the Government initiate negotiations with the Security Council, as discussed in Article 43 of the UN Charter, with the object of signing an agreement to make available a limited number of personnel to the Security Council, on its call, to form the basis, as well as a precedent, for the establishment of a multinational force.**

### **Extra-military Measures**

Two other levers have gained new prominence in the field of peacekeeping: the rule of law and the use of sanctions. In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General stressed the relevance of the International Court of Justice to many of the issues facing the international community and the need both to use that body in a systematic way and to respect its decisions. Building on this admonition and on the historical precedent of war crimes trials, which were employed in the aftermath of World War II, a UN commission has been convened to investigate alleged atrocities in the conflict raging in the former Yugoslavia. Information is being collected from various sources, including reports from governments and various other organizations. The commission will release a preliminary report in mid-1993. Based on their findings, the UN will decide whether or not to establish a war crimes tribunal. This is the first such commission since World War Two; one Canadian has been appointed to the five-member body.

Noting the presence of that commission in the former Yugoslavia, Major-General MacKenzie suggested to the Subcommittee that the presence of a team mandated to monitor human rights abuses and other breaches of international law "could be a positive factor, providing all sides agreed they would open themselves to the investigation.... I have to say, yes, it would be a very important [arrow in the] quiver to have if you could use it."(8:32-33)

---

<sup>23</sup> Mackinlay and Chopra, *op.cit.*, p. 1.

Sanctions have become a fixture in the process of imposing and escalating pressure on states in an effort to alter behaviour that the international community finds unacceptable. Sanctions have been brought to bear in numerous instances, the most visible recent examples being those implemented by the UN Security Council against Iraq in 1990, and against the former Yugoslavia in 1992. However, while a panoply of sanctions on items ranging from oil and weapons to certain foodstuffs was declared in each case, both the ease by which those orders are carried out, and the relative effectiveness of sanctions to change behaviour, have come into question.

**The Subcommittee recommends that the Government of Canada, through its membership in the UN and a variety of regional organizations, urge these bodies to consider sending commissions of inquiry to investigate alleged violations of international law such as gross human rights abuses. These commissions could operate in conjunction with peacekeeping missions.**

**The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge the UN to conduct a study, perhaps in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, on the difficulties associated with implementing and monitoring sanctions, and on the effectiveness of sanctions in halting unacceptable behaviour.**

## **Command and Control**

The new international context has made demands on the United Nations increasingly burdensome. The Secretariat is being called on to engage in fact-finding, observation, mediation, peacekeeping, and peacemaking -- in almost every part of the world -- as a matter of course. Large peacekeeping operations appear likely to occur with greater frequency than in the past and to run concurrently (Cambodia, Yugoslavia, and Somalia). These place far greater stress on the UN system than any number of discrete observer missions, which require neither a large deployment of troops nor the range of services that characterize the others.

Yet, despite the assumption by the UN of such large and grave responsibilities, the Subcommittee grew increasingly distressed -- as it listened to various witnesses and when it visited UN headquarters in New York -- by the absence of facilities within the UN Secretariat for handling so many and such complex initiatives. A simple but telling illustration is the complete absence of a crisis or situation room at UN headquarters, such as all military establishments have as a matter of course.

There appeared in general to be an absence of a sense of urgency -- despite the good intentions, hard work, and exceptional abilities of many individuals within the Secretariat -- at least insofar as such urgency can be expressed in organizational terms. For example, Major-General MacKenzie referred several times in testimony to the lack of a 24-hour, 7-days-a-week, on-call capacity at UN headquarters. He mentioned communicating with New York on various



occasions to receive assistance or guidance of one kind or another, only to be told that the relevant official would get back to him in the morning.(8:13) This is not a situation that Canada or any other member state of the UN should tolerate -- particularly since it has been pointed out to UN officials on numerous occasions.

The Subcommittee accepts the argument that for many years the arrangements for peacekeeping were quite adequate. But if the UN is engaged in the creation of a new paradigm of peacekeeping, as senior UN officials with whom the Subcommittee met clearly believe, then it should put its own house in order so as to be taken seriously by troop-contributing countries. The UN clearly is in desperate need of a better system of command and control. Its military capability is, as Professor Cox told us, and others such as Colonel Ethell and Major-General MacKenzie confirmed, amazingly fragile and ill-developed.(6:28; 7:11; 8:6,13)

There is, in fact, no overarching military structure within the world organization. Theoretically, the Military Staff Committee, composed of the Chiefs of Staff of the five permanent members of the Security Council, is supposed, according to Article 47 of the UN Charter, to "advise and assist the Security Council on all questions relating to the Security Council's military requirements...." It is also said, in Article 47 (3), that the Military Staff Committee, "shall be responsible under the Security Council for the strategic direction of any armed forces placed at the disposal of the Security Council." In fact, throughout the Cold War period, the Committee conducted purely token meetings. It remains a largely inactive body.<sup>24</sup>

The Canadian position always has downplayed the value of the Military Staff Committee for reasons that a number of witnesses before the Subcommittee made clear. William Barton pointed out:

I have one problem with a body, which purports to be military but is highly political, running a war. It is operation by committees. Maybe there is a role for the Military Staff Committee but I think the concept in the Charter, where it was in effect going to be the Chiefs of Staff Committee, is a very dubious one.(5:34)

Professor David Cox of Queen's University was also skeptical regarding the potential role of the Military Staff Committee, given the Security Council's composition.

If you go the Military Staff Committee route you are really strengthening the hand of the permanent members of the Security Council. As you know, if we did that we could get involved in the question of the current legitimacy of those five states as the permanent members, and if not then what?(6:28)

---

<sup>24</sup> Brian Urquhart, "Learning from the Gulf", *op.cit.*, p.34.



Nevertheless, Geoffrey Pearson explained that the Committee could serve a useful purpose, with some modifications.

It may have to be expanded in the sense that there could be other countries, or it could create sub-committees the membership of which would be troop contributors. You cannot expand its membership without amending the Charter and that would be difficult, but there are other ways within the Charter that would give it more strength.(5:16)

One method of adapting the Charter without amending it would be by resort to Article 29, which stipulates that "the Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions." Such an approach would circumvent the provisions of Article 47 to establish a more broadly representative type of Military Staff Committee. The new organ -- which Professor Cox proposed would consist of 20 to 30 people who would report directly to the Secretary-General and then to the Security Council -- would certainly help to bolster the military capability of the Secretariat.

**The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider proposing the creation of a subsidiary organ of the UN based on Article 29 of the United Nations Charter, to act as a military advisory commission. While coordinating with the appropriate Under Secretaries-General, it would also have its own chief of staff who would report directly to the Secretary-General. This would bolster the military capability of the UN Secretariat in its pursuit of international peace and security.**

**The Subcommittee also recommends that the Government of Canada make clear to the United Nations Secretariat the urgent necessity for certain minimal standards of command and control, specifically, the creation of a 24-hour, seven-day-a-week, on-call command centre and a crisis or situation room, available to handle more effectively the expanded demands currently imposed on the Secretariat.**

## **The Management of Peacekeeping: A House Divided**

The upsurge in activity experienced by the UN has exposed a number of shortcomings. The new demands and pressures have found the Secretariat wanting in many respects, both in structure and method of operations. Increasingly, the UN had become unwieldy: before 1992, no fewer than 27 Under Secretaries-General and as many more Assistant Secretaries-General were all reporting directly to the Secretary-General. The congestion at the top was entirely predictable, with an unmanageable load of appointments and meetings placed on the UN's top executive officer.

An attempt has been made by the new Secretary-General to initiate reforms, partly in response to a considerable lobby from the member states. A group of 30 member states, including Canada, prepared a series of proposed reforms in the fall of 1991, noting that, in large part, the UN Secretariat was the "result of a series of ad hoc responses over the course of 40 years to specific problems of the time and of General Assembly resolutions approved in circumstances very different to those of today." It proposed that the major activities of the Secretariat should be grouped on a functional basis, which it claimed would improve the Secretary-General's control of the organization, streamline and focus decision-making, reduce duplication, and enhance the coordination of activities in the same sector.<sup>25</sup>

The new Secretary-General responded in February, 1992, with a revamped structure for the Secretariat. Three "super" departments were created: Administration and Management; Political Affairs; and Economic Development.<sup>26</sup> Nevertheless, despite these changes, there is plenty of evidence to suggest that more needs to be done.

*(i) A Divided Chain of Command*

The major change affecting peacekeeping was the creation of a new Department of Political Affairs (DPA) and its relations with the already-existing Office of Peacekeeping Operations (OPO), both of which are headed by Under Secretaries-General. DPA is now responsible for the peacemaking component of UN operations. It monitors emerging conflict situations, in close collaboration with the executive office of the Secretary-General. Both are directly involved in crises in the stages that precede the actual insertion of a peacekeeping force - i.e., diplomatic negotiations and peacemaking -- and they signal the appropriate time to undertake peacekeeping operations.

At that time, the OPO is supposed to swing into action. Among its tasks is initial political and military planning and the recruitment of military personnel for each mission. The Secretariat strongly emphasizes civilian control, especially in the larger, more complex operations involving both civil and military components. In these operations, which have wider political objectives going beyond military considerations, civilians are appointed to lead the operations (Special Representatives), instead of the military commander. This approach reflects a "judgment that the future of peacekeeping lies in facilitating political transitions, and that such operations must consistently demonstrate military subordination to civilian control."<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Mission of Australia to the United Nations, *Secretariat Reform: Background Memorandum*, November 29, 1992, pp. 1-3.

<sup>26</sup> William J. Durch and Barry M. Blechman, eds., *Keeping the Peace: The United Nations in an Emerging World Order*, The Henry L. Stimson Centre, Washington, D.C., March 1992, p.66.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.76

Unfortunately, the chain of command remains divided. The OPO shares the organization of peacekeeping with the Office of Human Resources Management, which recruits the civilian elements for peacekeeping operations, and the Field Operations Division (FOD), which is responsible for the administrative and logistical aspects of the missions. However, the FOD does not report to the OPO, since it falls under the Secretariat's Department of Administration and Management; accordingly, while the force commander reports to the OPO, the chief administrative officer reports to the FOD.<sup>28</sup> Moreover, according to Major-General MacKenzie, the personnel policies of the UN's civilian staff have made it impossible to obtain the required number of volunteers for places such as ex-Yugoslavia.

We were to have over 300 civilian staff, and three months into the mission we had barely 30, working their tails off, but making little progress for a force of 14,000.(8:7)

Once a military commander has been selected, the commanders of national contingents within the larger force may be brought to New York for a week so as to become acquainted with the commander-in-chief and with UN officials. But national contingent commanders normally do not meet with logisticians from FOD or the civilians who are charged with the administration of the operations in the field. The same situation holds for the civilian-side of peacekeeping operations. Civilians "like the military, receive a mission plan drafted by someone whom they do not know, and they will not meet the people whom they are to lead until they reach the mission area."<sup>29</sup>

#### (ii) *Inadequate Logistics*

Logistics may be the single most difficult element in any operation because of the inadequacies and anomalies of the UN system. The chief administrative officer and staff of the Force Secretariat, along with the military logistics staff, is responsible for logistic support including finances, procurement of equipment and supplies, communications between the mission and UN headquarters, and direction and coordination of personnel and troop movements in the mandated area.<sup>30</sup> However, the UN appears to have a grossly inadequate supply system. To provide for some equipment needs, the UN has a storage depot at Pisa, Italy, which acts as a way-station for equipment bound for active missions. Most goods stored at Pisa are non-perishable items, such as uniforms, and items used by the UN's Disaster Relief Office, including tents, blankets, buckets, and plastic sheeting.<sup>31</sup> Among the goods it does not store are vehicles and maintenance

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p.71.

<sup>29</sup> Durch and Blechman, *op cit.*, p.74.

<sup>30</sup> Robin Hay, "Civilian Aspects of United Nations' Peacekeeping", *Canadian Institute for International Peace and Security, Background Paper No. 38*, October 1991, p.1.

<sup>31</sup> For a more detailed analysis of UN equipment needs see Durch and Blechman, *op. cit.*, pp. 77-80.



and communications equipment. At times, Canadian peacekeepers have purchased equipment locally or relied more heavily on Canadian Forces equipment.

By and large, the UN procures materiel on the world market and transports it to the area of operations. This leads to a variety of problems, which one experienced military officer summarized as follows: (1) a lack of quality control at source leaves those receiving the supplies with a choice between rejecting them and having their troops endure lengthy delays or accepting plainly unsatisfactory goods as better than nothing; (2) the frustrations of an antiquated and inflexible system of procurement regulations and procedures; and (3) inadequate staffing arrangements.<sup>32</sup> An effective logistic system would require a trained staff, sufficient facilities for storage, and adequate financing.

Major-General MacKenzie expressed the hope that the United States' new interest in becoming more involved in peacekeeping might provide the kind of help the UN most needs.

Their tremendous logistics capability would not only resolve the UN's main peacekeeping problem, it would provide the Americans with an audit trail to monitor their contribution.(8:7)

### *(iii) Standardization of Military Operations*

The first few weeks of a peacekeeping mission are said to be the most important phase. Yet this phase is frequently marked by serious confusion and inadequacies. Colonel Donald Ethell told the Subcommittee:

Where there is a problem is at the force level, the mixing of the various nationalities. There is usually confusion and disorganization, at least in the early stage of the operations.(7:11)

Colonel Ethell told the Subcommittee that there is an "obvious need for standardization of the staff systems and of course, the command and control, particularly for the United Nations missions."(7:11)

The UN must attempt to ensure regional balance in assembling any given peacekeeping force. This leads to wide divergences in the operating methods of different national military contingents within each force. There is also a tendency, according to Colonel Ethell, to "over-rank and over-staff at the headquarters level to make sure there is equal representation at the headquarters level."(7:13) This has the effect of lowering the standard of operations. Hence Colonel Ethell recommended:

---

<sup>32</sup> Colonel J.D. Murray, "The Military Requirements of Peacekeeping: Regular vs. Reserve," in Calvin Bricker, ed., *Canada's Reserves and Peacekeeping*, York Centre for International and Strategic Studies, 1988, pp. 42-51.



The peacekeeping missions need standardization of operations based on a proven staff system.... [T]here is a need for a peacekeeping international standard, which could evolve in part from standardization of training for all the contributing nations. This standardization should be accomplished by the UN headquarters.(7:17)

One means that could be used to advance proposals and methods of standardization of UN operations is through the UN Special Committee on Peacekeeping Operations -- better known as the Committee of 34 because 34 UN member states sit on it -- on which Canada plays an important role. It was revitalized in 1989 to help develop training, financing, and standardized procedures for peacekeeping operations. Some of its proposals have included: that member countries provide information regarding forces and equipment available for future operations; that an inventory be provided which includes information on police forces, communications and logistics personnel, and elections experts and observers. New technological areas are also being explored to reduce manpower requirements and increase effectiveness through the use of satellites, aerial surveillance equipment, and sensors.

**The Subcommittee recommends that the Government of Canada consider using its position on the UN Special Committee on Peacekeeping Operations to focus attention on the inadequacies of the UN supply system and to advocate that sufficient funds and resources be allocated: (a) to the establishment of a trained and experienced logistics staff at UN headquarters; and (b) to the maintenance of adequate storage facilities.**

**The Subcommittee urges the Government of Canada to suggest to the leading military powers that a valuable contribution to UN peacekeeping would be for their military establishments to offer logistics support on a regular basis.**

**The Subcommittee also urges the Government of Canada to make the case forcefully within the United Nations, particularly in the UN Special Committee on Peacekeeping Operations, for standardization of UN military operations, based on the established continental staff system used by the majority of troop-contributing countries.**

## **The Financing of Peacekeeping**

The financing of peacekeeping operations involves two separate sets of issues: revenues and expenditures, the latter including reimbursements to troop-contributing countries. In UN parlance, revenues are generated by "assessments," while states are reimbursed for their participation through "recoveries." All these issues are complicated and politically charged.

### *(1) Assessments*

#### *(a) General Assessments*

The UN generates revenue for its normal operations (i.e., other than peacekeeping) through general assessments. Each state receives an annual general assessment indicating the amount it owes the UN; payment is an obligation of membership. Assessments are calculated by a formula that is based on "capacity to pay," using each state's Gross Domestic Product (GDP) as a starting point. Many other factors, such as high external debt and low per capita income, are also taken into account.<sup>33</sup> The formula, therefore, is slightly skewed in favour of less developed countries. The formula is used to generate a scale, which gives the percentage of the total budget each state must pay.

These percentages are then adjusted slightly through a process of negotiation among all states. The currency of negotiation is "mitigation points," which are 1/100 of a percent of the UN's budget. Once established, these percentages apply for a three-year period. In the current period, due to the government's domestic fiscal restraint policies, Canada has declined to pick up any mitigation points. Its current general assessment percentage is 3.11%, which in 1992 amounted to U.S.\$30,662,414. In the last three-year period, Canada had picked up two mitigation points from some of the less developed countries, which meant that Canada's general assessment increased by U.S.\$190,000.

#### *(b) Special Assessments*

United Nations peacekeeping operations, for the most part, are financed through special assessments.<sup>34</sup> The two significant exceptions to this rule are discussed below under *(c) Exceptions*. For each peacekeeping mission, states receive a special assessment over and above the amount of their regular general assessment. Each operation has its own special assessment; percentages absorbed by each state can vary from one assessment to another as a result of the negotiating process. One possible explanation for separate special assessments would be that states retain the option of not supporting a particular operation. Peacekeeping is the only UN activity financed in this fashion. The high cost of operations and the inherent inability to forecast when operations will be required or approved make their financing from the UN's general revenue fund impossible.

Special assessments are calculated by a different formula. The special assessment scale for peacekeeping reduces the amount less developed states are assessed by 10% and 20% for Categories C and D states respectively. That reduction requires that 6% of the total assessment be redistributed, which is entirely absorbed by the permanent members of the Security Council. This is done on the assumption that the permanent members of the Security Council have a proportionally bigger role to play in the maintenance of international peace and security. At

---

<sup>33</sup> For UN assessment purposes, states are divided into four categories: A, B, C, and D. Category A are the five permanent members of the Security Council, category B are the developed non-"permanent five" states; category C are the better off developing countries, while category D includes the least developed countries.

<sup>34</sup> Some very small missions have been financed from the UN's general revenue fund.

present, the United States' special assessment is 30.6%, much higher than its general assessment of 25%.

However, the establishment of a special assessment for a particular operation does not guarantee that each state will pay its assessment. Some states refuse on principle to pay for a particular operation, while other states simply claim financial hardship. Table 1 indicates the total of special assessments contributions from selected major contributors outstanding as of November 1, 1992. The arrears of the republics of the former Soviet Union can be attributed to their economic hardship. In the case of the United States, it is more a matter of policy and budgetary convenience. For example, the U.S. fiscal year begins on October 1, at which time a substantial payment was made. The majority of U.S. arrears is attributable to two operations, UNIFIL (Lebanon) and UNTAC (Cambodia), which are owed about U.S.\$65 million and \$45 million respectively. However, the United States made significant payments to each operation in the fall of 1992, almost U.S.\$90 million for UNIFIL, and almost U.S.\$200 million for UNTAC. The seven states listed below, with a combined bill of arrears of U.S.\$518,955,000, account for 80% of the outstanding contributions for special assessments.

**TABLE 1**

**Current Arrears of Selected UN Member States in Support of Peacekeeping  
U.S. \$('000)**

STATE	Arrears Prior Years	Assessments For 1992	Total	Collected in 1992	Amount To be paid
Belarus	3,366.6	6,230.0	9,596.5	1,341.9	8,254.7
Czechoslovakia	7,120.2	10,558.0	17,678.2	8,370.6	9,307.6
Germany	17,248.8	165,517.8	182,766.6	160,780.8	21,295.8
Japan	75.0	219,433.3	219,508.3	168,576.1	50,932.2
Russian Fed.	126,773.4	184,707.9	311,481.2	49,977.6	261,503.6
Ukraine	12,477.2	21,928.7	34,405.9	5,082.8	29,323.1
USA	145,905.8	566,775.7	712,681.5	575,032.8	137,648.7
Total of Above	312,967.0	1,175,159.0	1,488,117.0	969,162.0	518,955.0
Total All States	373,679.0	1,841,144.0	2,184,721.0	1,534,917.0	649,804.0

Source: UN Secretariat, *Status of Contributions as of October 31, 1992*.



*(c) Exceptions*

The UN Force in Cyprus has always been financed by voluntary contributions and has always been in a state of chronic debt. William Barton provided the Subcommittee with the explanation for this peculiar arrangement.

UNFICYP was set up at a time when the UN was in a constitutional and financial crisis over the financing of UNEF and the Congo force. In particular the Soviet Union and France were challenging the legality of assessments for those operations. So the Security Council approved UNFICYP ... only on the basis of voluntary financing. Underlying the need for UNFICYP during the years of the cold war was that an almost inevitable consequence of abandonment would be war between Greece and Turkey with all that would mean for peace in Western Europe and the unity of NATO. Unfortunately that did not translate into a general acceptance by Western European countries that they should pick up most of the financial burden. To the best of my knowledge France has still not contributed a single sou.(5:12)

UNPROFOR II in Bosnia is financed by only the participating nations. This was done in order to get the operation off the ground quickly, but as Under Secretary-General Goulding acknowledged to the Subcommittee, it sets an undesirable precedent because it lets some very wealthy countries, like the United States, Germany, and Japan, off the financial hook.

*(d) Canadian Policy*

As a matter of long-standing principle, Canada consistently has paid all its general and special assessments in full and on time. Not surprisingly, Jeremy Kinsman, then Assistant Deputy Minister for Political and International Security Affairs within the Department of External Affairs, told the Subcommittee: "one of the things important to us is that members of the UN pay their bills, and pay them on time. If possible, pay them early."(4:7)

*(2) Recoveries*

Among the principal expenditures of peacekeeping missions are the reimbursements to states for their participation, known to the Department of National Defence as "recoveries." Historically, the UN has provided for: the cost of troop pay and allowances at UN rates (currently U.S.\$1130.75 per person, per month); return transportation of personnel; costs associated with any UN-approved reconnaissance missions; painting of vehicles to/from UN colours; heavy equipment rental for loading/unloading; movement of material to and from the theatre of operations; the cost of supplies provided to the UN; depreciation of vehicles and equipment at UN established rates; and the sustainment of the contingent to UN standards. Canada absorbs all other costs, such as the National Command, Control and Information System, and supplementing UN rations when they do not meet Canadian standards.

Since UNIIMOG (Iran-Iraq) in 1988, Canadian recoveries have been based on an invoicing system, a financial agreement referred to as a "note verbale," negotiated by Canada,



through DND, and the UN. It is based on the UN "Guidelines to Troop Contributing Nations" and the UN budget document related to each mission. It also includes other arrangements specific to Canada which may not have been referred to in the UN documents. In addition, the UN will on occasion submit to Canada a "letter of assist," requesting additional goods or services not covered by other agreements. These requests are similarly invoiced.

Often there are time lags between the date an invoice is sent and when it is paid by the UN. Delays may concern questions that the UN has related to specific charges, or because the UN has no record of receiving an invoice. In the latter case, DND simply cancels the old invoice and issues a new one. Table 2 provides the estimated historical costs to Canada of UN peacekeeping operations since 1964.

### *(3) Reforming Financing*

There are many difficulties with the financing of peacekeeping, not least the tortuously complicated formulas the UN has had to devise to smooth over the political unwillingness of various member states to meet their obligations and yet still obtain sufficient funds to cobble together the required forces. "It is easy to vote for the setting up of a peace operation," then UN Secretary-General Perez de Cuellar observed in 1989, "but what has to be understood is that such a vote has to be accompanied by contributions to the effort that the members of the Security Council are themselves asking."<sup>35</sup> Mr. Perez de Cuellar also pointed out:

The current financial arrangements are not only dangerously limiting during the period in which a complex operation is being mounted; they also put an inequitable financial burden on troop-contributing countries. In addition, they tend to diminish the perception of collective responsibility, which is psychologically essential to peace-keeping operations.<sup>36</sup>

What is notable is the relatively small amounts involved, despite the fact that, because of the plethora of new missions, the UN's peacekeeping bill has expanded rapidly: it is expected to approach U.S.\$3 billion in 1992 compared to about U.S.\$730 million in 1991. But whereas the peacekeeping budget may reach U.S.\$3 billion, the rest of the UN's administrative budget amounts only to U.S.\$1 billion. Brian Urquhart told the Subcommittee that, although there are anomalies in the assessment system (for example, the fact that several wealthy Gulf states are assessed at very low rates), the problem would be manageable if governments simply paid their bills on time.

---

<sup>35</sup> Thalif Deen, "UN head: we need money not applause," *Jane's Defence Weekly*, 30 September 1989, p. 636.

<sup>36</sup> "Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, *Official Records of the General Assembly, Forty-fourth Session, Supplement No. 1*, September 1989, (A/44/1), p. 10.

TABLE 2

**United Nations Peacekeeping Operations: Estimated Historical Costs to Canada  
from FY 1964-65 to FY 1992-93 (Thousands of Canadian Dollars)**

OPERATION	Recoverable Cost (5)	Recovered	Outstanding 11/92
UNFICYP (1)	\$24,873	\$9,216	\$15,657
UNDOF (2)	53,639	52,826	813
UNTSO (3)	0	0	0
UNIKOM	4,200	3,082	0 (6)
UNAVEM	0	0	0
MINURSO	643	290	353
ONUSAL	40	40	0
UNTAC	6,800	530	0 (6)
UNPROFOR I	26,800	2,426	0 (6)
UNPROFOR II	0	0	0
OSGAP	0	0	0
UNMOGIP	1,125	1,104	21
UNSCOM	0	0	0
UNOSOM	18,000	0	0 (6)
UNIIMOG (4)	7,470	7,362	108
UNTAG (4)	7,480	3,179	4,301
ONUCA (4)	8,457	8,457	0
	<b>\$159,527,000</b>	<b>\$88,512,000</b>	<b>\$21,253,000</b>

- Notes:
- (1) UNFICYP invoices have not been paid since June 1980.
  - (2) UNDOF figures are only available since FY 80-81.
  - (3) UNTSO figures are only available since FY 75-76
  - (4) UNIIMOG, UNTAG and ONUCA are redeployed.
  - (5) Recoverable amounts include troop cost reimbursements and all invoices forwarded to the UN for recovery.
  - (6) An invoice was forwarded to the UN in December 1992 to recover costs for Canadian participation in UNIKOM. Invoices have not yet been prepared for UNTAC, UNPROFOR I or UNOSOM. Actual amounts are currently being researched.

Unfortunately, the UN has no reserves on which it can either draw or earn interest. Accordingly, several of the proposals advanced in *An Agenda for Peace* seek to rectify this limitation. To overcome the cash flow problems generated by the high level of unpaid contributions and the insufficient working capital reserve, the Secretary-General suggested the following measures:

- charging interest on unpaid assessed contributions;
- increasing the Working Capital Fund to \$250 million and bringing the fund to a level equivalent to 25% of the annual assessment under the regular budget;
- establishing a temporary Peacekeeping Reserve Fund of \$50 million in order to cover the initial expenses of peacekeeping operations;
- allowing the Secretary-General to borrow commercially, if other sources of cash be inadequate;
- creating a Humanitarian Revolving Fund of \$50 million to be used for humanitarian crisis situations (this proposal already has been implemented); and
- establishing a UN Peace Endowment Fund of \$1 billion for conflict resolution measures and peacekeeping.<sup>37</sup>

The Secretary-General was particularly keen about the immediate establishment of the revolving peacekeeping fund of \$50 million. In addition, he urged that one-third of the estimated cost of each new peacekeeping operation be approved by the General Assembly as soon as the Security Council decides to establish the operation, and that the Secretary-General be given the authorization, under exceptional circumstances, to place contracts without competitive bidding.

**The Subcommittee recommends:**

**(a) that the Government of Canada provide full support to the efforts of the Secretary-General to improve the current financial situation of the UN, particularly the proposals advanced in *An Agenda for Peace*;**

**(b) that the Government of Canada, at every appropriate opportunity and at the highest levels, urge those countries that have accumulated arrears on their assessed contribution to the general operating budget of the United Nations, and especially on assessed contribution to peacekeeping operations, to pay up; and**

---

<sup>37</sup> *Agenda for Peace*, p.20. The latter fund could be a combination of assessed and voluntary contributions from governments, the private sector and individuals. The proceeds of such a fund would then be used to paid for the initial cost of peacekeeping operations. Other measures which have also been mentioned, yet not proposed by the Secretary-General, include a levy on arms sales, a levy on international air travel, authorization for the United Nations to borrow from the World Bank and the International Monetary Fund.



(c) that a clear and detailed account of the costs incurred as the result of participation in peacekeeping operations, and of the money recovered from the United Nations or other organizations as a result of these activities, be provided to Parliament on a regular basis by the Department of National Defence and External Affairs and International Trade Canada, perhaps with the yearly estimates, in order to aid parliamentary oversight of the maintenance of this aspect of Canada's security.

## Regional Organizations

In *An Agenda for Peace*, the Secretary-General made no attempt to set forth a framework or division of labour which would govern the relationship between the UN and regional organizations. He did argue, however, that greater cooperation between the two levels of organization would produce important benefits:

[R]egional action as a matter of decentralization, delegation and cooperation with the United Nations efforts could not only lighten the burden of the Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs.<sup>38</sup>

Chapter VIII of the UN Charter, titled "Regional Arrangements," does not offer definitions, leaving the UN with maximum flexibility. Such regional organizations could include treaty-based organizations, organizations for mutual security and defence, for regional development, or any regional grouping created to deal with specific political, economic and social issues. However, the organizations' activities must be consistent with the purposes and principles of the Charter in order to cooperate with the UN.

Recently, the UN has cooperated extensively with regional groups on specific problems. The UN has dealt with the Organization of African Unity and the League of Arab States on Somalia. It cooperated with the Association of South-East Asian Nations and with individual states to bring the various Cambodian parties to the Paris Conference. Concerning Nicaragua, a complex effort involving individual states, groups of states, and the Organization of the American States helped bring peace. Concerning Yugoslavia, the EC, CSCE, and NATO have all attempted to work with the UN to restore peace.

What is striking is that, despite such cooperation, there also has been a notable lack of progress and considerable in-fighting in several cases between the UN and the various regional organizations. This problem became acute over the handling of Yugoslavia, after the Security Council on July 17, 1992, accepted a cease-fire accord negotiated by the European Community. The Secretary-General reacted angrily because of the extra burden the agreement would have

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p.18.

placed on the UN. He feared the additional pressures on the limited capacities of the organization and the apparent over-emphasis on European troubles at the expense of the even more desperate predicament of Somalia. Mr. Boutros-Ghali remarked that "regional organizations are at the service of the United Nations ...."<sup>39</sup>

In testimony before the Subcommittee, Geoffrey Pearson suggested that the OAS and NATO should provide "greater participation and greater willingness and greater preparation for peacekeeping in regional conflicts -- especially NATO." (5:17) Jeremy Kinsman commented that Canada was "pushing for a strong role for regional organizations, such as the CSCE in Europe, as the political authority for peacekeeping operations." He also added that Canada's External Affairs Minister, the Honourable Barbara McDougall, was "the first to begin to explore the relationship between the CSCE and NATO's assets and resources as being a foundation for peacekeeping intervention in Europe." (4:6)

At a meeting in November, 1991, the heads of government of the North Atlantic Council agreed that NATO allies could "be called upon to contribute to global stability and peace by providing forces for United Nations missions."<sup>40</sup> At their most recent meeting in Helsinki in July, 1992, leaders of the CSCE formally designated NATO as its peacekeeping and peacemaking arm, drawing on the right to call itself a "regional conference" under the UN Charter. Although it remains unclear precisely how NATO will fulfill its new role, it is fair to assume that the Canadian Forces will be implicated.

It is to be noted that Colonel Donald Ethell sounded a cautionary note by pointing out some of the dangers of involving inexperienced regional organizations in peacekeeping operations. With respect to the EC operations in Yugoslavia, he commented:

If there is a classic example of how not to mount a peacekeeping operation, the European Community Monitoring Mission is it. It has very poor command in [*sic*] control, remembering that the mission is headed up by an ambassador from the country which is providing the European community presidency .... They have very poor equipment. Vehicles are provided by a number of countries, not including Canada, and communications, once they got into Bosnia-Herzegovina, were terrible. The military monitors were at risk. (7:14)

---

<sup>39</sup> Patrick E. Tyler, "U.N. Chief's dispute With Council Boils Over" *The New York Times*, August 3, 1992. For more on the dispute between the Secretary-General and the Security Council see the weekly edition of the *Manchester Guardian*, August 2, 1992.

<sup>40</sup> *NATO Review*, December 1991, "Rome Declaration on Peace and Cooperation," p. 30.

He added:

The participation of the EC in the Balkans states makes it awkward from the operational level of the monitors or observers, in that the EC is allegedly biased towards Croatia. In fact, it is obvious that the German support for Croatians and the French involvement in the Ukraine and the Greek support for Serbia caused problems for the EC monitors and put them at considerable risk.(7:15)

Given that NATO has changed its mandate to encompass participation in UN missions and that it is the only credible multilateral military organization in the Western world:

**The Subcommittee recommends that the Government of Canada urge NATO members to take the appropriate steps in order to act more decisively in support of UN missions.**



## **IV CANADIAN EFFORTS**

### **Canadian Resources for Peacekeeping**

After roughly 45 years of participation in peacekeeping, the total Canadian contribution at the end of 1992 reached approximately 100,000 personnel in over 30 missions, within and outside the United Nations. The annual statement of the Minister of National Defence, issued in April, 1992, like the Defence White Papers of 1964, 1971 and 1987, confirmed that peacekeeping remains one of the key missions of the Canadian armed forces. It also acknowledged that, as a result of the UN's renewed legitimacy, Canada "could be asked more frequently than in the past to provide personnel to maintain or restore peace."<sup>1</sup>

In fact, Canada has been called upon to assist in all the current peacekeeping operations, a fact which led DND to remove its longstanding upper limit of 2,000 personnel to allow for this expanded peacekeeping mandate, according to Major-General John MacInnis, then Chief of Operational Planning and Force Development at NDHQ.(3:16) The then Chief of Defence Staff, General John de Chastelain, told the Subcommittee that, with the sending of a contribution to Somalia in December 1992, Canada's current contribution will reach 4,500 personnel.(9:39) This represents approximately 10% of the total of all peacekeeping troops currently deployed anywhere in the world.(9:40)

The commitment of 4,500 troops also represents about six percent of Canada's current regular forces of 80,000. However, the actual burden on Canada and its soldiers is far greater. In addition to the 4,500 troops actually deployed in peacekeeping missions, there are an equivalent number of troops training in preparation for rotation with the troops deployed, and another equivalent number who have returned and are completing post-operational leave and reorganization. Most, although not all, of these troops are drawn from Land Force Command, which numbers only 19,000 regular force personnel.

The upshot is that some infantry and combat support units are serving almost steadily on one peacekeeping tour or another. Engineer units have been especially stretched meeting demands in Kuwait, Croatia, and other missions. Units in Cyprus now normally have an ad-hoc company comprising reservists. While such adaptability is impressive, it strains units cohesion and is costly in terms of training, integration, and effectiveness.

A consistent theme in Canadian defence policy has been that participation in peacekeeping operations is not a primary role of the Canadian Forces but a derived task. With a small regular force, the CF finds it difficult to meet all defence-related commitments. The army portion of

---

<sup>1</sup> *Canadian Defence Policy 1992*, April 1992, p.4

the CF -- soldiers in the combat arms, combat support arms, such as engineering and communications, and the combat service support arms -- from which peacekeepers are mainly although not exclusively derived, comprises roughly 19,000 troops.<sup>2</sup>(9:38) The armed forces has stated that they are able to provide highly trained, experienced, and self-sustaining forces - - trained as "soldiers first" -- capable of dealing with the widest range of potential military activities. Major-General MacInnis testified to this professionalism before the Subcommittee:

The strengths we have are the experience and the operations in all aspects of the units, staff and command. There is not a mission that the UN or other organization run where you do not see Canadians either assigned into areas of responsibilities or command, or they end up in that position...Canadians are professional; they have the equipment.... They have excellent national support, governmental support and departmental support. We Canadians are the envy of all other countries regardless of what parent organization we work for. Other observers and other units would love to receive the support we receive from Canada.(7:16)

Nevertheless, in *Defence Policy 1992*, the government stated that it could not predict specific peacekeeping requirements from one operation to the next.

Canada can remain a credible potential peacekeeper only if it maintains an array of trained personnel and operational units covering the spectrum of possible peacekeeping functions. To this end, the Canadian Forces will maintain a contingency battalion, an air transport element and a communications element as UN standby forces.<sup>3</sup>

Some Senators expressed concern over the fact that the new emphasis on peacekeeping would dilute the forces and reduce their ability to perform other functions. Major-General MacInnis explained that more resources could be devoted to peacekeeping as a result of the end of the Cold War. He assured the Subcommittee that "we do not have to deploy everything we have on peacekeeping missions. We can produce a credible and meaningful response to UN requests by helping them do the planning and then interjecting the type of force that we want to produce for that particular mission."(3:16-17)

---

<sup>2</sup> The land forces are a system of integrated parts. These parts, also known as arms of service, are usually grouped into three categories: (1) the combat arms (also known as "teeth arms") such as armour, infantry, artillery and air defence; (2) the combat support arms, such as signals, engineers, surveillance and aviation; and (3) the combat service support arms (also known as the "tail"), such as medical, supply and maintenance.

<sup>3</sup> *Defence Policy 1992*, April 1992, p.34.

This idea was clarified somewhat when the Honourable Marcel Masse, then Minister of National Defence, told the Subcommittee about DND's interest in limiting the scope and magnitude of intervention:

Perhaps we could increasingly focus our participation on the initial phase of missions which call for logistical and communications expertise, among other things. In other words, Canadian troops would, so to speak, prepare the field. Then, having established that the mission is feasible, we would leave it to other countries to take over in time.(9:37)

To this way of thinking, the Canadian contribution to the UN Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG) was ideal in that it was a quick "in and out" experience for the Canadians. A CF signals unit set up the initial communications system and was removed within six months.

The concept is a good one, and the Subcommittee wonders whether it should be taken further. As this report already has indicated, it is not in Canada's interest to provide only specialized skills such as logistics or communications to peacekeeping operations. This dilutes needed skills in the CF and unduly limits Canadian involvement, a situation that adversely affects the morale of those excluded. The Subcommittee sees benefit in adopting the same kind of approach with respect to combat arms. In other words, as a general rule of thumb for all peacekeeping engagements, Canada could deploy its combat, support, and service support arms for the initial phase of an operation. This would imply a fairly mobile force with the transportation capacity necessary to permit rapid deployment. The Canadians would establish the basic infrastructure of the operation either on their own or in cooperation with professional forces from other countries. In more dangerous operations, the combat arms component could be more heavily armed than in traditional peacekeeping operations as a deterrent to potentially troublesome elements. Colonel Donald Ethell described a kind of precursor to this approach:

[I]n the early days of UNFICYP in Cyprus, there was a type of force which is not in vogue now in our UN operations; the deployment of the Sabre force, which was a show of force, the deployment of the reserve rifle company, the light-armoured organization, the mortars, or the anti-tank platoon. There was a show of force in contentious areas in Cyprus ... providing some intimidation to the locals who may have caused a problem. The UN and other organizations have gone away from that type of force.(7:11)

In any case, by deploying such a contingent quickly and in the early stages of a conflict situation, initial stability would be provided, allowing the UN time to prepare and organize a more permanent force. The Canadian Forces should consider such a force -- a mobile, rapid reaction force more heavily armed than those used in traditional operations. Once this force had established the basic groundwork for the operation, the Canadian policy predisposition would be to withdraw it. In addition, however, such a force could form the core of the Canadian



contribution to the multi-national peace enforcement force about which the Subcommittee made recommendations earlier in this report.

It should be borne in mind, however, that one of the reasons Canada was able to interject forces quickly during the crisis in the former Yugoslavia was that troops were stationed at CFB Lahr in Germany, where they, together with their equipment and logistical support, were near the deployment area. This will not be possible once Lahr has been closed as a CF base in 1994. Major-General MacKenzie testified to the convenience of Lahr, since troops were able to be sent quickly from Germany.(8:48) Lahr also provides advantages as a staging post for Canadian troops going to Cyprus, the Middle East, and the former Soviet Union. If Canada is to assume an expanded peacekeeping role, its armed forces should be able to move troops quickly into a new operation and to ensure that they are adequately trained and equipped.

**The Subcommittee recommends that the Canadian Government consider providing a staging area in Europe, preferably in Germany. This would provide a logistics and transportation centre for peacekeeping forces so as to facilitate the movement of troops to areas of conflict in Eastern Europe and the Middle East.**

## **Training**

In the new era, there is likely to be a much greater demand for peacekeeping assistance from Canada and other countries. Thus a major theme which has emerged in recent UN discussions on peacekeeping operations has been the need for training for peacekeeping. Over a year ago, the UN Special Committee on Peacekeeping Operations issued a report setting forth a number of recommendations, most of them related to peacekeeping training. They asked that member states organize their own national peacekeeping training programs and that members with such programs include cross-cultural education in existing training. They requested also that member states provide other states with access to their training programs and that member states consider the establishment of regional and national peacekeeping training centres.(9:72)

Canada was one of six countries to co-sponsor these recommendations before the UN General Assembly, which endorsed them in December, 1991. It is interesting to note the contrast between these recommendations and current Canadian practice.

Time and time again, witnesses before the Subcommittee commented on the high quality of the Canadian Forces' military training for peacekeepers.(3:7, 3:15, 6:17, 7:9, 7:18) Their views were based on Canada's proven peacekeeping record, as well as on comments expressed to them by representatives of other nations, either involved directly in peacekeeping or indirectly at the UN.

The theory of the Canadian Forces is that peacekeeping, as a low-intensity operation, can be conducted without substantially restructuring ordinary training. An internal DND study on



peacekeeping recently concluded that, "the tools of soldiering are the tools of peacekeeping ... training them for war trains them for peace." Thus, according to the Department of National Defence, the best peacekeeper is a well-trained soldier, sailor, or airman, one who knows his or her trade.

Major-General MacInnis warned the Subcommittee of the dangers of exclusive peacekeeping training at the expense of training for a general purpose capability: "[S]hould a military force attempt to train exclusively for peacekeeping operations", he said, "that force would be at a level of capability below that of most erstwhile belligerents, thereby creating a situation that would at the least be unstable and in my experience dangerous." (3:8)

The Canadian Forces does recognize a need, however, to provide their members with some specialized training prior to a peacekeeping operation. For example, a battalion selected for duty in Cyprus undergoes a period of training at its home garrison before departing for the UN Force in Cyprus. Such *specific-to-mission* training lasts for varying periods, depending on the urgency of the operation and the nature of the task. It is structured in accordance with UN Training Guidelines. Other types of peacekeeping training are:

*Contingency Training* -- conducted annually by the UN standby force in different parts of the world. The timing and location varies from year to year.

*Replacement/Reinforcement/Rotation Training* -- designed specifically for personnel posted to the CF Logistics Unit in the UNDOF in the Golan Heights. Conducted quarterly and involving about 100 personnel each time. It is of one-week duration at CFB Montreal.

*Military Observer Training* -- conducted annually over an eight-day period at CFB Montreal for officers with postings to existing missions, in accordance with UN Training Guidelines. It is also conducted, as required, intensively over three days at NDHQ in Ottawa for officers with short-notice peacekeeping assignments.

As well as training its own members, the Canadian Forces helps to train peacekeeping personnel of other countries, usually by a presentation at a staff college, defence ministry or peacekeeping college. In recent years, Canadian teams have responded to requests from around the world. Also, the CF Military Training and Assistance Program (MTAP) provides general training in Canada for military personnel of developing countries, although few of these countries are potential contributors to peacekeeping operations.

While the Subcommittee accepts that the military training Canadian peacekeepers receive is of exceptional quality, it is persuaded that it could be improved by adding to the curriculum certain subjects which are not necessarily military in character. An anecdote which Carleton University Professor Harald Von Riekhoff related to the Subcommittee provides an illustration:

[A] young major who had been a combat engineer in UNIKOM, the peacekeeping mission in Kuwait, said that, just by accident, two or three days before he was shipped out to his unit, a professor ... was brought in. He was a real expert in the culture and history of the area and he gave them a two- or three-day crash course.... When he arrived there he had to be able to observe the right customs in order to identify the different groups and problems. An introductory course of this type was an absolute lifesaver, and it would have been much more difficult for him and his unit to operate without the benefit of this particular training.(6:17)

The example is reassuring insofar as it shows that some kind of cultural orientation was provided. Nevertheless, the Subcommittee is concerned by the apparently *ad hoc*, last-minute approach to something as fundamental as the ability to act effectively within a political/cultural milieu entirely different from Canada's.

Yet a more fundamental issue is at stake. The entire thrust of this report is that the world has entered a new era, and peacekeeping a new paradigm. The skills that served us well during the long years of the Cold War may still serve us well today, but we should not count on this. In other words, we need to adapt to new circumstances and at least make an effort to learn something of the new skills that may be required.

Brigadier General Clayton Beattie (Ret'd), who was Canadian contingent commander in Cyprus at the time of the Turkish invasion, remarked to the Subcommittee:

I think if we look at the general condition, most things can be done better. I have found that if people want to get together and look at a situation, a problem area, they can usually find a better way to do something. However, spending only an hour and a half in the staff college school year teaching a subject as important as peacekeeping says something to me.(9:84-5. See also 9:81)

He noted that as base commander at Borden, after he returned to Canada from Cyprus, there were 12 schools under his command, including schools of signals, administration and logistics, and nuclear biological chemical defence.(9:82) Yet there still exists no training on such vital subjects as conflict resolution and mediation, despite the fact the Colonel Michael Houghton, the director of peacekeeping operations at NDHQ, told the Subcommittee that "the trend is clearly to more involvement in conflict resolution."(3:14)

To be sure, mediation and negotiation are not subjects that lend themselves as easily to quantification or abstraction or to an "objective" scientific approach as some other skills training does. Yet surely that is all the more reason to pursue them more thoroughly and to try to encourage greater rigour in subjects that may all too often be left entirely to chance or intuition.

The Canadian Forces has been adamant that training as a soldier to use force is precisely the training needed to be a good peacekeeper. But mediation is not a soldierly skill; it is not warlike or militaristic. It is the opposite of those attributes. Especially with soldiers trained for war, it needs to be encouraged and stimulated: they need training in it.

There are other subjects in which the new peacekeepers should be trained. Both Brigadier General Beattie and Peter Langille of Common Security Consultants mentioned some. These include: an introduction to the UN system and the UN Charter; UN command and control structures; an overview of peacekeeping activities; mission security and defence; emergency procedures; how to conduct oneself in a multinational force; neutrality; impartiality; and cultural sensitivity.(9:81)

The Subcommittee believes that programs of this sort should be mandatory for all CF personnel and that additional training in the cultural, historical and political context should be provided to any out-going CF unit or personnel, preferably a week's program rather than only two or three days.

One means of improving Canadian peacekeeping training which has been suggested would be to create a specific peacekeeping centre in Canada. Alex Morrison, of the Canadian Institute of Strategic Studies, described an initiative of his institute to establish a Canadian International Peacekeeping College (CIPC) to address "all aspects of peacekeeping ranging from personal discussion and negotiation through inter-governmental and diplomatic conflict solving mechanisms, to the more traditional areas of contemporary international peacekeeping."(7:8) Another proposal has been the alternative use of the training and recruitment base at CFB Cornwallis in Nova Scotia. But even Brigadier General Beattie and Peter Langille, who at one time worked as consultants to develop the Cornwallis proposal, acknowledged that conceivably other bases would be equally satisfactory.(9:75) Brigadier General Beattie, however, did note that Cornwallis would permit naval, air and land operations to be run from the same base.(9:77)

The Subcommittee supports the idea of some kind of training institute which focuses on aspects of peacekeeping, especially in the areas of conflict management and dispute settlement. However, considering the Department's current difficulties in attempting to rationalize military infrastructure and spending, it is sympathetic to Colonel Ethell's remark that the creation of such an organization should be in the private domain and should "not come out of the DND budget."(7:30)

On the other hand, the Subcommittee would not want to shift the entire burden of such training -- which it regards as vital to the well-being and effectiveness of Canadian peacekeepers in this new era -- to the private sector. It may be possible to combine public and private funding in a joint approach. The Department of National Defence might want to consider some kind of amalgamation of its National Defence College program with such an institute. There are many possibilities which are worthy of exploration and the Subcommittee itself may want to revisit this subject at a later date.



The question of standardized training also deserves serious attention. At present, the UN Secretariat must consider the geographic distribution of troop-contributing countries in addition to military competence when requesting peacekeepers. Thus the quality and competence of its contingents tends to vary widely. There is an obvious need to standardize training among officers and units to be deployed by the UN. Colonel Ethell noted:

[T]here is a need for a peacekeeping international standard, which could evolve in part from a standardization of training for all the contributing nations. This standardization should be accomplished by the UN headquarters.... [I]n New York, home countries or, as is happening now with the Canadian forces, where Canadian forces teams are visiting those countries that request the assistance of teams and expertise from the Canadian forces to develop that kind of a package.(7:17)

Witnesses before the Subcommittee generally agreed that Canada should be applying its peacekeeping expertise more widely in assisting other troop-contributing countries.(5:18, 7:7) This too could be done more easily and effectively within a peacekeeping training institute.

**The Subcommittee supports the Canadian Forces' contention that well-trained peacekeepers require general purpose combat capabilities and believes that this type of training is of primary importance.**

**The Subcommittee recommends also that, within the general curriculum of the Canadian Forces at military staff colleges, officer training programs and the like, more emphasis be placed on dispute settlement and conflict management programs, as well as on the United Nations, regional organizations and peacekeeping history and practice. Once CF personnel or units are assigned to a specific foreign locale, they should be specifically instructed in the history, tradition, and culture of the country to which they are being sent.**

**The Subcommittee recommends that the Canadian Forces continue to assist nations that lack experience in peacekeeping training through seminars and by setting up national training programs.**

**The Subcommittee recommends that teams involved in providing international assistance on peacekeeping within the Department of National Defence should work, in cooperation with United Nations headquarters, to develop training standards for the UN, based largely on the experience of Canada and other nations which have made a significant contribution to UN peacekeeping.**

Peacekeeping operations have expanded to the point that civilian "peacekeepers," such as election observers and officers, human rights monitors, and civil administrators, are also required to be familiar with the workings of the UN and the cultural background of specific operations. UN operations in Namibia, El Salvador, and Cambodia, among others, testify to the importance of civilians involved in "peacebuilding" alongside military forces. Some consideration needs to be given to how troop-contributing countries can meet this demand. As Professor Von Riekhoff pointed out, this is both a "challenge and a real administrative nightmare because we have no stand-by police forces."(6:16) It might be feasible to create a "ready-made identifiable pool" of persons with peacekeeping experience, which would serve as a personnel inventory or database.

The Subcommittee heard a number of proposals in this regard, notably from Professor David Cox, who suggested the creation of a civil equivalent of a UN standby force by the federal government in cooperation with the provinces.(6:9) Professor Von Riekhoff suggested that an inventory could "take account of anyone who has served, either in a military, constabulary or civilian peacekeeping role, to leave some record of his or her impressions of that role."(6:24) This would become part of a computer base and would be "the first step toward creating a broader pool of possible persons from which to draw on very short notice."(6:24)

**The Subcommittee recommends that the Department of National Defence expand its existing database to include a peacekeeping database or inventory that would include Canadian military, constabulary, and civilian personnel who have taken part in peacekeeping and observer missions.**

## **The Reserves**

The 1987 Defence White Paper announced that the future Canadian Forces structure would be based on a Total Force Concept, a concept which would see the distinction between regular and reserve personnel greatly reduced. Despite the many changes which have taken place in the strategic situation and the funding for the Canadian Forces, the Total Force Concept continues to be the basis on which the Forces are being restructured. This was most recently reaffirmed in the April, 1992, Defence Policy paper.

Over the longer term, the Regular Force will be smaller than it is today. In this context, implementation of the Total Force will become even more important. The objectives are to achieve greater integration and a more effective partnership between the Regular and Reserve components of the Canadian Forces. For the most part, tasks will be assigned to the Canadian Forces as a whole, rather than specifically to Regulars or Reservists. Structures will be adopted to enable the use of a combination of Regulars and Reservists as circumstances dictate.

depending on the type of unit, readiness requirements and skills required to accomplish the mission.<sup>4</sup>

Under the Total Force structure, reserves are to be more closely integrated with the regular forces and are to be relied upon to carry out the same roles. To this end, emphasis within the Canadian Forces and, specifically, the Militia, has been to provide reserves with better resources and training facilities and more opportunities to participate in operational roles.

In 1978, under National Defence Headquarters Policy Directive P26, Canadian reserves were tasked "to provide personnel for peacekeeping duties." Since then, a number of reserves have taken part in peacekeeping operations. Major-General MacInnis expanded on the role of Canadian reserves in peacekeeping operations before the Subcommittee:

For peacekeeping missions we have a policy to include reservists in greater or lesser number. For example, 2 RCR from Gagetown took with it a full company of reservists from Atlantic Canada. The first regiment, the Royal Canadian Horse Artillery, on its way to Cyprus in September [1992] will take a full company from western Canada. In preparing for the rotation into Yugoslavia, we expect to incorporate a large number of reservists, probably a company plus, into the rotation battalion. In order to prepare them and integrate them into the unit involved, we require them to come out on full-time service, from some three months to six months on full-time training with the unit that is preparing itself to go to Cyprus.(3:18)

Although reserves are trained to the same standards -- general purpose military combat capability -- they do not put in the same amount of time as members of the regular force, nor do they necessarily have access to the same quality of equipment. According to Alex Morrison, who has both regular and reserve experience, "it does take a bit of training to bring a reservist from the level of the local armoury up to the level where he or she can participate in peacekeeping." (7:22) The troops and young officers can be as good as any regulars, but there is a consistent problem with the more senior ranks (sergeants and above among non-commissioned officers and captains and above among commissioned officers), who almost universally lack the depth of experience and professionalism that is one of the strength of Canada's peacekeeping forces.

During the Persian Gulf war, the United States Army experienced serious problems in trying to mobilize its "total force" combat arms reserve units for service. These units were unable to come up to a combat-ready condition despite having trained for years on full sets of

---

<sup>4</sup> Department of National Defence, *Canadian Defence Policy*, April 1992



first-line equipment. An important reason for their inadequacy seems to have been the lack of depth and experience among senior NCOs and officers.<sup>5</sup>

Similarly, in the Canadian Forces, militia sub-units in Cyprus have only been viable with substantial augmentation by regular force non-commissioned officers (NCOs) and close supervision by the regular force leadership. Reservists employed in other theatres have been integrated as individuals, not as sub-units. These considerations, coupled with the fact that peacekeeping missions tend to occur on short notice, support a policy of forces-in-being with a high level of training and readiness -- the kind of forces that have earned Canada its reputation for the effectiveness of the professionally trained officers and soldiers in its peacekeeping forces.

On the other hand, the United States also found during the Gulf War that their reserve specialist and logistics units out-performed the regular units. This was because they were specialists -- whether in trucking or supply management or helicopter flying -- since their speciality often related to their civilian work and, in these types of units, facility in the trade is more important than soldierly skills.

This leads the members of the Subcommittee to ask whether there is untapped potential for creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, units which could be used in non-war fighting roles such as peacekeeping. This issue is significant because many troop-contributing countries, owing to inadequate financing, depend on countries like Canada for equipment, material supplies, and transportation during peacekeeping operations.<sup>6</sup> Canada often is asked for logistic, maintenance, and communications tradespersons who cannot be provided by developing country troop contributors. If this continues to be the case, it could place strains on the ability of the Canadian Forces to fulfill other duties. Canada may want to consider augmenting the number of its logisticians and its communications specialists by just such a method as this.

**The Subcommittee recommends that the Department of National Defence undertake a comprehensive inquiry into the possibility of creating reserve units based on logistics, transportation, communications, and engineering functions, which could be used in peacekeeping, as distinct from wartime actions.**

---

<sup>5</sup> John G. Roos and Benjamin F. Schemmer, "The Desert Storm Bares 'Roundout' Flaw but Validates Army Modernization Goals," *Armed Forces Journal International*, April 1992, pp. 14-15.

<sup>6</sup> Indarjit Rikhye and Kjell Skjelsback, eds., *The Future of Peacekeeping: The United Nations and Peacekeeping*, New York, 1990, p. 181.



## V MEETING THE CHALLENGE

A distinguished critic once wrote, "The most a critic can do is to sort out those aging ideas that get encrusted round past creative achievement and clog the proper working of the imagination in changing times." It is in this sense that the Subcommittee has approached its work. Whether our efforts will be regarded as helpful, we leave to historians. But we do hope that this report will serve as a cogent critique of current international efforts in peacekeeping and, in turn, prompt action, or reaction, by policymakers as they assess Canada's future role in international peace and security.

In concluding this report, the first major point the Subcommittee wishes to emphasize is that, in the new era, there are likely to be many occasions for Canadian involvement in different kinds of peacekeeping operations, some of which will be much more complicated and dangerous than any in the past. In responding to these opportunities, Canada will not be able to do all that it did in the past; for example, it will not be able to participate in every mission that is requested of it. Indeed, it ought not to be involved if its interests or resources dictate otherwise.

Moreover, in what Canada does undertake, it will have to alter its approaches. First, regardless of participation in actual operations, Canada should help to define how peacekeeping is to be practised in this new era. Second, it is time for Canada to define its own interests clearly. Third, the record of the Canadian Forces has been good, but the situations faced are changing so that new responses are needed.

In the first instance, the Subcommittee was impressed by evidence which suggests that the world has changed dramatically and that one of the changes has been that peacekeeping has moved from being a relatively peripheral affair to being front and centre in the conduct of international relations. Yet, despite its greater importance and despite the explosion of new operations, the institutions and infrastructure of peacekeeping remain much the same.

There are, however, still more fundamental issues which need to be addressed. The principal threat to peace now is nationalist aggression or national disintegration. But the politically confused situation confronting the West is producing, as one analyst of international relations put it, "a confusion in values."

At the moment there is some consensus with regard to the rights of states in relation to each other, that is, nonaggression, and with the rights of individuals in relation to states, that is, basic political liberties. But there is growing confusion with regard to the rights of groups in relation to states and in relation to each other.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lawrence Freedman, "Order and Disorder in the New World", *Foreign Affairs, America and the World*, 1991-92, p. 30.



It may be, as another analyst has suggested, that a compass will be found in the Holocaust's enduring lesson, namely "that sovereignty in a seamless new world no longer allows a regime to destroy its own citizens with impunity or indifference and that a truly peaceful planet must outlaw aggression within borders as well as across them."<sup>2</sup>

Certainly, there needs to be a concerted effort by the international community to forge a new system of collective action to redress such outrages. At the same time, there must also be a recognition of "the complexity of such intervention, of external culpability in tragedies such as Somalia, and of the dangers of neo-imperial aggrandizement."<sup>3</sup> Canada has a role to play in these debates, and it is an important role.

Consider the first of the complicating factors -- the complexity of intervention. Even where the intervention is strictly humanitarian -- without any direct strategic advantage, such as in Somalia -- the complexities may yet prove to be too great for the international community to resolve. John Watson, the executive director of Care Canada, observed at a recent meeting:

Somalia is not an anomaly; whole areas of the world could revert to tribalism and chaos. In these situations, humanitarian aid is the most that can be managed. The trouble is that far from being a peacemaker, aid can act as a catalyst of conflict.

But once intervention takes place, the world is immediately faced by two serious problems: (a) how is it possible to intervene without becoming embroiled in local conflicts and, (b) how is it possible *not* to address in some way the underlying political conflicts that gave rise to such misery?

A distinction needs to be drawn between humanitarian efforts which are little more than palliative and designed chiefly to make people in the West feel better and more effective operations. It may be Canadians need to fortify themselves against the argument that something should or even can be done in all the conflict situations around the world. That would be tantamount to making policy by television. The Arab studies expert, William Millward, reminded the Subcommittee:

[W]e have to be careful here not to give ourselves an exaggerated sense of mission; that our mission really is to transfer from our own domestic experience to other parts of the world that are so radically different culturally, the same measures, standards, institutions, and values.(9:22)

---

<sup>2</sup> Roger Morris, "A New Foreign Policy for a New Era", *The New York Times*, December 9, 1992.

<sup>3</sup> *Ibid.*

Moreover, in some situations, involvement would not only be pointless, it could be counterproductive because it could put Canadian soldiers and civilians at risk, while making a bad situation abroad worse. Sadly, we may have to face the fact that there is tragedy in the world every day and that there is not always a great deal that we can do about it.

What Canada must do is to help improve the UN's capacity to identify prospective horrors like Somalia before they become running sores on the conscience of the international community. It is clear that help is needed when Canadians are treated to stories on CBC television about negligence and "historic failure" on the part of the UN with respect to Somalia itself. It is dispiriting to hear people such as Canada's former Ambassador to the UN, Stephen Lewis, charge that, although the Secretary-General obtained a "first-class" person in Jan Eliasson to head the new Department of Humanitarian Assistance, he has not permitted him any of the additional people needed, so that the department is a "disaster."<sup>4</sup> Nor did the UN heed the many warnings about impending disaster, including those of the Secretary-General's Special Representative for Somalia, Mohamed Sahnoun. But when Mr. Sahnoun dared to criticize the world body's shortcomings publicly, he was summarily dismissed by the Secretary-General.

This is the kind of example that undermines the UN's credibility at a critical stage in its history. There is no other organization like it. It cannot be reinvented. But what Canada, a long-time and ardent supporter, must do is to insist on a full inquiry concerning the UN's role in the Somali crisis in an effort to find out what can be done to improve the early warning mechanisms of the UN so that the kinds of gross oversights the CBC exposed are not repeated.

A great deal more must also be done to improve the institutions and infrastructure of peacekeeping and of peace and security as a whole. Precisely because, for the foreseeable future, much of the world will remain beyond order and control, the need for effective multilateral institutions is vital. At critical moments, they could make the difference between a complete breakdown in security in entire regions of the world.

Here is where the world's interest and Canada's coincide: it is in Canada's interest to encourage a strong multilateral system and, particularly, a revitalized United Nations. Much of the new optimism surrounding UN institutions has resulted from the end of the Cold War and the waning of ideology as a major factor in international politics. In a less ideological age, Canada's traditional pragmatic approach offers a political version of comparative advantage.

First, Canada should continue to press for strengthened UN capacities in preventive diplomacy, peacemaking, and peacekeeping. Central to this are more resources which translate into better financial arrangements at the UN and a keener appreciation among great powers like

---

<sup>4</sup> "UN bungling and delays blamed for suffering in Somalia", Prime Time News, CBC Television, December 15, 1992.

the United States of their financial responsibilities for maintaining the peace as fervently as they pursued the Cold War. Canada should press for a command and control system and a military presence at the UN that inspires respect. It should strive for a revamped support system to replace supply and logistics arrangements which often have resulted in poor supply flow and inadequate stocks. Canada should encourage attempts to ensure the effective coordination of large operations with diverse components. It should insist on the standardization of UN military operations around the world.

Canada should also do everything in its power to strengthen the various regional organizations, to make them more effective in coping with breaking emergencies. The CSCE is one example, but to date a very imperfect one. In a recent address to the CSCE, the Secretary of State for External Affairs, the Hon. Barbara McDougall, indicated Canada's compassionate concern for the plight of the people of the former Yugoslavia, while firmly rebuking the states of the CSCE for idleness:

The 1992 Helsinki Document weighs about half a kilo but does not even mention the torment in Bosnia-Herzegovina. During the weeks that our officials negotiated and bickered over the political statement, thousands were killed in Bosnia-Herzegovina.<sup>5</sup>

Second, Canada also should do better at defining its own interests. It will be impossible for Canada to participate in every peacekeeping operation. The Government will have to choose and will have to justify its choices to a knowledgeable and concerned Canadian public. There will always be a clamour from one group or another for Canadian involvement -- such are the dynamics of a democratic and multicultural society. But only if the Government delineates a clear set of criteria -- a set of criteria that takes into account the complexities of the new era -- will it be able to defend its choices.

One criterion should be whether the conflict has direct implications for Canada's security. A serious threat in the Middle East, for example, probably would meet that criterion. Another would be whether the conflict affects a significant trading partner or, if not, whether it has implications for any other of Canada's trading partners and whether they might respond favourably in other ways -- if the appropriate linkages were drawn -- to Canada's participation. Still another factor should be humanitarian concerns. The complication here is that situations involving mass sickness and starvation may arise because of socio-economic collapse or political strife. When deciding whether or not to intervene in such situations the government should determine whether it aims to provide only short-term treatment for the symptoms or whether it aspires to correct the underlying socio-economic and political circumstances.

---

<sup>5</sup> *An Address by The Honourable Barbara McDougall, Secretary of State for External Affairs, to the Conference on Security and Cooperation in Europe Summit in Helsinki, Finland, July 9, 1992, p. 1.*



Regardless of the particular arguments for engaging in "peacekeeping" in any situation, one question always ought to be asked: what is the likelihood of achieving the specified goal within a reasonably period of time? While recognizing that any major action entails some uncertainty, the Subcommittee believes that Canada ought to resist participating in undertakings with unspecified goals or where failure seems almost inevitable.

Third, the Canadian Forces should alter its approach. Canada has had an exemplary record in peacekeeping. In fact, it is the sole military activity which Canadians fully support. It identifies Canada to the rest of the world. But what has worked well in the past will not necessarily serve us well in the future. The Canadian Forces do not want to be caught in the position either of fighting the last war or planning for the last peacekeeping expedition. Since the founding of NATO, following the Second World War, the *raison d'être* of Canada's land forces has been its European commitment. This commitment, in turn, has provided the justification for maintaining a general purpose force. Today, in a new era, Canada should be prepared to employ its troops on a regular basis in peacekeeping pursuits, provided the criteria for participation are clear and are applied rigorously. It should explore the idea of a rapid reaction force which could be deployed with alacrity in order to lay the groundwork for a successful operation, whereafter it would be withdrawn. It should also reconsider the way its armed forces are trained.

Canada should behave as a committed realist. Canadians cherish their record of being present at the creation of the United Nations and active participants in finding ways and means to help the organization function more effectively. Today, when the possibility of rethinking some of the basic concepts and techniques of the United Nations is at hand, our presence and participation is welcomed. The answers we give could have profound implications for the shape of Canada's armed forces, the practice of future peacekeeping, and the evolution of the United Nations.



## APPENDIX A

### "PEACEKEEPING" OPERATIONS: 1947 TO PRESENT

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY &amp; MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel &amp; Type</u>
<b>DOMREP</b> (Representative of the Secretary General in the Dominican Republic)	1965-66	UN Security Council. Observe ceasefire and withdrawal of OAS forces.	Dominican Republic	3	1: Observer
<b>ECMMY</b> (EC Monitoring Mission in Yugoslavia)	1991-	EC/CSCE. Monitor withdrawal of Yugoslav army from Croatia and report on the implementation of the ceasefire.	Former Yugoslavia	300	12: Monitors
<b>ICCS</b> (International Commission for Control and Supervision)	1973	Paris Peace Treaty 1972. Monitor ceasefire and return of prisoners.	South Viet Nam	1,200	248: Observers
<b>ICSC</b> (International Commission for Supervision and Control)	1954-74	Geneva Agreement of 1954. Supervise withdrawal of French forces, monitor cross-border infiltration.	Cambodia, Laos, Viet Nam	400	133: Observers
<b>MFO</b> (Multinational Force and Observers)	1986-	Camp David Accords 1979. Prevent violation of peace treaty and verify adherence to treaty provisions.	Egypt (Sinai)	2,700	140: Air Unit, Staff



<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY &amp; MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel &amp; Type</u>
<b>MINURSO</b> (UN Mission for the Referendum in Western Sahara)	1991-	UN Security Council. Monitor ceasefire, events leading up to and supervision of referendum.	Western Sahara	375	33: Observers
<b>ONUC</b> (UN in Congo)	1960-64	UN Security Council. Maintain law and order in transition to post-colonial era.	Congo (Zaire)	19,828 (1961)	421: Signals, Air Unit
<b>ONUCA</b> (UN Observer Group in Central America)	1989-92	UN Security Council. Verify compliance of Esquipulas Agreement. Operation rolled into ONUSAL in 1992.	Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua	1,098 (1990)	175: Observers, Air Unit
<b>ONUSAL</b> (UN Observer Mission in El Salvador)	1991-	UN Security Council. Investigate human rights violations, develop a process leading to military reform and elections.	El Salvador	87	11: Staff and Liaison Officers
<b>ONUSUEH</b> (UN Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti)	1990-91	UN General Assembly. Observe elections in December 1990.	Haiti	65	11: Observers

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY AND MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel &amp; Type</u>
<b>OSGAP</b> (Office of the Secretary General in Afghanistan and Pakistan)	1990-	UN Secretary-General. Military advisory unit to the Secretary-General's Special Representative.	Afghanistan, Pakistan	10	1: Military Advisor
<b>OTN</b> (Observer Team Nigeria)	1968-70	Observance of ceasefire.	Nigeria	12	2: Observers
<b>UNAVEM II</b> (UN Angola Verification Mission)	1991-	UN Security Council. Monitor ceasefire.	Angola	350	15: Observers
<b>UNDOF</b> (UN Disengagement Observer Force)	1974-	UN Security Council. Supervise ceasefire and redeployment of Egyptian and Israeli forces control of buffer zone.	Syria (Golan Heights)	1,450	230: Signals, Logistics
<b>UNEF I</b> (UN Emergency Force)	1956-67	UN Security Council. Secure and supervise cessation of hostilities and withdrawal of British, French and Israeli forces.	Egypt (Sinai)	6,073 (1967)	1,007: Reconnaissance Squadron, Signals, Engineers, Logistics, Air Unit
<b>UNEF II</b> (UN Emergency Force Two)	1973-79	UN Security Council. Supervise ceasefire and redeployment of Egyptian and Israeli forces, control of buffer zone.	Egypt (Suez, Sinai)	6,973 (1974)	1,145: Signals, Logistics, Military Police, Air Unit

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY &amp; MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel &amp; Type</u>
<b>UNFICYP</b> (UN Forces in Cyprus)	1964-	UN Security Council. Assist in maintenance of law and order, return to normal conditions.	Cyprus	6,411 (1964)	1,126: Reconnaissance Squadron, Infantry Battalion, Signals, Military Police
<b>UNGOMAP</b> (UN Good Offices Mission Afghanistan and Pakistan)	1988-90	Geneva Accords 1988. Confirm withdrawal of Soviet forces from Afghanistan, non-interference of parties.	Afghanistan, Pakistan	50	5: Observers
<b>UNIFIL</b> (UN Interim Force in Lebanon)	1978-	UN Security Council. Confirm withdrawal of Israeli forces, assist in return to normalcy.	Southern Lebanon	7,000	117: Signals, Movement Control Units
<b>UNIIMOG</b> (UN Iran-Iraq Military Observer Group)	1988-91	UN Security Council. Supervise ceasefire and withdrawal of forces.	Iran, Iraq	845	525: Signals, Observers
<b>UNIKOM</b> (UN Iraq - Kuwait Observer Mission)	1991-	UN Security Council. Monitor demilitarized zone, deter violations of boundary, observe, and report hostile actions.	Iraq, Kuwait	1,440	301: Observers, Engineers
<b>UNIPOM</b> (United Nations India-Pakistan Observation Mission)	1965-66	UN Security Council. Supervise ceasefire.	India, Pakistan	200 (1965)	112: Observers



<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY &amp; MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel &amp; Type</u>
<b>UNMOGIP</b> (UN Military Observer Group India-Pakistan)	1949-79	UN Security Council. Supervision of ceasefire between India and Pakistan in Jammu and Kashmir.	Kashmir	102 (1965)	27: Observers, Air Unit (twice yearly airlift of HQ)
<b>UNOGIL</b> (UN Observer Group in Lebanon)	1958	UN Security Council. Ensure no infiltration across Lebanese borders.	Lebanon	591 (1958)	77: Observers
<b>UNOSOM</b> (UN Operations in Somalia)	1992-	UN Security Council. Distribution of relief supplies.	Somalia	40,000	1,300: Staff Officers, Infantry Battalion, Force COS, Air Support Elements
<b>UNPROFOR I &amp; II</b> (UN Protection Force)	1992-	UN Security Council. Observation patrols and mine clearance in Croatia and humanitarian assistance in Bosnia-Herzegovina.	Former Yugoslavia	20,000	2,300: Infantry, Engineers, Military Police, Staff Officers, Force COS
<b>UNTAC</b> (UN Transitional Authority in Cambodia)	1991	UN Security Council. Monitor ceasefire and establish a mine awareness programme in Cambodia. Monitor disarmament and cantonment of factions.	Cambodia	21,000	213: Staff Officers, Engineers, Transport Company, Naval Observers
<b>UNTAG</b> (UN Transitional Assistance Group)	1989-90	UN Security Council. Assist in transition to independence of Namibia.	Namibia	4,493 (1989)	301: Logistics, Air Unit

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTHORITY AND MANDATE</u>	<u>LOCATION</u>	<u>MAXIMUM PERSONNEL</u>	<u>CANADIAN CONTRIBUTION: Maximum Personnel &amp; Type</u>
UNTCOK (UN Temporary Commission on Korea)	1947-48	UN General Assembly. Observe and supervise elections in South Korea.	Korea	30	2: Observers
UNTEA (UN Temporary Executive Authority)	1962-63	UN Security Council. Maintain peace and security.	W. New Guinea (West Irian)	1,576	13: Air Unit
UNTSO (UN Truce Supervision Organization)	1948-	UN Security Council. Supervision of General Armistice Agreements of 1949, ceasefires in the Suez and Golan Heights and assistance to UNIFIL and UNDOF.	Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Syria	572 (1948)	22: Observers
UNYOM (UN Yemen Observer Mission)	1963-64	UN Security Council. Observe and report on cessation of Saudi Arabian support and withdrawal of Egyptian forces.	Yemen	189	50: Air Unit, Observers

**APPENDIX B**  
**LIST OF WITNESSES**

Name of Witness	Issue	Date
Colonel Nils O. ALSTERMARK Military Counsellor Permanent Mission of Sweden to the United Nations New York	<i>In camera</i>	92-10-29
William BARTON Former Canadian Ambassador to the United Nations Ottawa	5	92-06-02
Brigadier-General (ret'd.) Clayton BEATTIE President Stratman Consulting Inc. Ottawa	9	92-11-25
His Excellency Aleksandr M. BELONOGOV Ambassador of Russia to Canada Ottawa	5	92-06-02
Professor David COX Department of Political Science Queen's University Kingston	6	92-06-09
From the <i>Department of External Affairs and International Trade</i> Ottawa		
Jeremy KINSMAN Assistant Deputy Minister Political and International Security Affairs Branch	4	92-05-19
Lieutenant-Colonel A.W. ANDERSON Head, Peacekeeping Section Defence Relations Division International Security, Arms Control and CSCE Affairs Bureau	4	92-05-19

Name of Witness	Issue	Date
From the <i>Department of National Defence</i> Ottawa		
The Honourable Marcel MASSE, P.C. Minister of National Defence	9	92-11-25
General A.J.G.D. de CHASTELAIN Chief of the Defence Staff	<i>In camera</i> 9	92-05-19 92-11-25
Kenneth J. CALDER Assistant Deputy Minister Policy and Communications	9	92-11-25
Major-General J.A. MacINNIS Chief of Operational Planning and Force Development	3	92-05-12
Major-General Lewis MACKENZIE Commander, Land Force Central Area	8	92-11-24
Major-General Clive MILNER Former Commander-in-Chief UN Force in Cyprus	10	92-12-02
Colonel Donald ETHELL Former Head of Canada's Contribution to the European Cooperation Commission Observer Mission in Yugoslavia	7	92-06-16
Colonel M.J.R. HOUGHTON Director Peacekeeping Operations	3	92-05-12
Mrs. Lynda KYLE Director International Policy	<i>In camera</i>	92-05-19
Lieutenant-Colonel Ray LEVASSEUR Director Peacekeeping Operations	<i>In camera</i>	92-05-19



Name of Witness	Issue	Date
Jan ELIASSON Under Secretary-General for Humanitarian Affairs, United Nations New York	<i>In camera</i>	92-10-29
Dr. Mohamed Norman GALAL Deputy Permanent Representative of the Arab Republic of Egypt to the United Nations New York	<i>In camera</i>	92-10-29
Marrack I. GOULDING Under Secretary-General for Peacekeeping at the United Nations New York	<i>In camera</i>	92-10-29
Allan KAGEDAN Institute for Soviet and East European Studies Carleton University Ottawa	9	92-11-25
Professor Edith KLEIN Department of Political Science York University Toronto	6	92-06-09
Professor Harold P. KLEPAK Royal Military College of St-Jean Richelain	3	92-05-12
Peter LANGILLE Common Security Consultants Hull	9	92-11-25
F.T. LIU Senior Fellow International Peace Academy (IPA) New York	<i>In camera</i>	92-10-30
William MILLWARD Middle East Authority Ottawa	9	92-11-25





Nom du témoin	Fascicule	Date
Vladimir PETROVSKY Secrétaire général adjoint Département des affaires politiques Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29
Grzegorz POLOWCZYK Mission permanente de la République de Pologne Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29
James SUTTERLIN Université Yale New Haven, Connecticut	<i>À huis clos</i>	92-10-30
Sir Brian URQUHART Ancien secrétaire général adjoint pour le maintien de la paix et maintenant membre principal à la Fondation Ford New York	<i>À huis clos</i>	92-10-28
Professor Harald VON RIEKHOF Département de science politique Université Carleton Ottawa	6	92-06-09



Nom du témoin	Fascicule	Date
---------------	-----------	------

Lieutenant-colonel A.W. ANDERSON  
 4  
 92-05-19  
 Chef, Section de maintien de la paix  
 et de formation militaire, Direction des  
 relations de défense, Direction générale de la  
 sécurité internationale, du contrôle des armements  
 et des affaires de la CSCB

De la Mission permanente du Canada auprès  
 de l'Organisation des Nations Unies  
 New York

Ambassadeur Louise FRÉCHETTE  
 Représentant permanent  
 92-10-28  
*À huis clos*

Ambassadeur David MALONE  
 Représentant permanent adjoint  
 92-10-29  
*À huis clos*

Colonel Douglas A. FRASER  
 Conseiller militaire  
 92-10-28  
*À huis clos*

Major Stewart JEFFREY  
 Conseiller militaire adjoint  
 92-10-28  
*À huis clos*

Alex MORRISON  
 Directeur général  
 92-06-16  
 7

Institut canadien d'études stratégiques  
 Toronto

Alejandro H. NIETO  
 Conseiller politique  
 92-10-29  
*À huis clos*

Mission permanente de l'Argentine auprès de  
 l'Organisation des Nations Unies  
 New York

Geoffrey PEARSON  
 Ancien directeur général  
 Institut canadien pour la paix  
 et la sécurité internationales  
 Ottawa  
 92-06-02  
 5

Nom du témoin	Fascicule	Date
---------------	-----------	------

Kenneth J. CALDER	9	92-11-25
Sous-ministre adjoint		
Politiques et communications		
Major-général J.A. MacINNIS	3	92-05-12
Chef de la planification opérationnelle		
et du développement de la Force		
Major-général Lewis MacKENZIE	8	92-11-24
Commandant, Secteur militaire du centre		
Major-général Clive MILNER	10	92-12-02
Ancien commandant-en-chef des Forces		
des Nations Unies à Chypre		
Colonel Donald ETHELL	7	92-06-16
Ancien chef de la participation du Canada		
à la Mission d'observateurs de la Commission		
de coopération européenne en Yougoslavie		
Colonel M.J.R. HOUGHTON	3	92-05-12
Directeur		
Opérations de maintien de la paix		
Mme Lynda KYLE	<i>À huis clos</i>	92-05-19
Directrice		
Politique internationale		
Lieutenant-colonel Ray LEVASSEUR	<i>À huis clos</i>	92-05-19
Directeur		
Opérations de maintien de la paix		
Du ministère des Affaires extérieures		
et du Commerce extérieur		
Ottawa		
Jeremy KINSMAN	4	92-05-19
Sous-ministre adjoint		
Affaires politiques et sécurité internationale		

Norm du témoin	Fascicule	Date
----------------	-----------	------

Marrack I. GOULDING  
Secrétaire général adjoint  
Département du maintien de la paix  
Organisation des Nations Unies  
New York

Allan KAGEDAN  
*Institute for Soviet and East European Studies*  
Université Carleton  
Ottawa

Professeur Edith KLEIN  
Département de science politique  
Université York  
Toronto

Professeur Harold P. KLEPAK  
Collège militaire royal de Saint-Jean  
Richelieu

Peter LANGILLE  
*Common Security Consultants*  
Hull

F. T. LIU  
Membre principal  
Académie internationale de la paix  
New York

William MILLWARD  
Spécialiste du Moyen-Orient  
Ottawa

*Du ministère de la Défense nationale*  
Ottawa

L'honorable Marcel MASSE, c.p.  
Ministre de la Défense nationale

Général A.J.G.D. de CHASTELAIN  
Chef d'état-major de la Défense

*À huis clos*

92-05-19  
92-11-25

9

9

9

9

3

6

9

*À huis clos*

92-10-29

# ANNEXE B

## LISTE DES TÉMOINS

Nom du témoin	Fascicule	Date
Colonel Nils O. ALSTERMARK Conseiller militaire Mission permanente de Suède auprès de l'Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29
William BARTON Ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies Ottawa	5	92-06-02
Brigadier-général (retraité) Clayton BEATTIE Président <i>Stratman Consulting Inc.</i> Ottawa	9	92-11-25
Son Excellence Aleksandr M. BELONOGOV Ambassadeur de la Russie au Canada Ottawa	5	92-06-02
Professeur David COX Département de science politique Université Queen's Kingston	6	92-06-09
Jan ELIASSON Secrétaire général adjoint Département des affaires humaines Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29
Dr. Mohamed Norman GALAL Représentant permanent adjoint de la République Arabe d'Égypte auprès de l'Organisation des Nations Unies New York	<i>À huis clos</i>	92-10-29





<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <i>Effectif maximum et type</i>
UNTCOK (Commission temporaire des NU pour la Corée)	1947-48	Assemblée générale de l'ONU Observer et superviser les élections en Corée du Sud.	Corée	30	2 : Observateurs
UNTEA (Autorité exécutive provisoire des NU)	1962-63	Conseil de sécurité de l'ONU Maintenir la paix et la sécurité.	Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental)	1 576	13 : Unité aérienne
UNYOM (Mission d'observation des NU au Yémen)	1963-64	Conseil de sécurité de l'ONU Faire rapport sur la cessation de l'appui de l'Arabie saoudite et le retrait des forces égyptiennes.	Yémen	189	50 : Unité aérienne, Observateurs

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
<b>REDDOM</b> (Représentants du Secrétaire général en République dominicaine)	1965-66	Conseil de sécurité de l'ONU. Surveiller le cessez-le-feu et le retrait des forces de l'OE.A.	République dominicaine	3	1 : Observateur
<b>UNAVEM II</b> (Mission de vérification des NU en Angola)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu.	Angola	350	15 : Observateurs
<b>UNEFICYP</b> (Force des NU chargée du maintien de la paix à Chypre)	1964-	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer le maintien de l'ordre public et le retour aux conditions normales.	Chypre	6 411 (1964)	1 126 : Escadron de reconnaissance, Bataillon d'infanterie, Transmissions, Police militaire
<b>UNGOMAP</b> (Mission de bons offices des NU en Afghanistan et au Pakistan)	1988-90	Accords de Genève, 1988 Confirmer le retrait des forces soviétiques de l'Afghanistan et la non-interférence des parties.	Afghanistan, Pakistan	50	5 : Observateurs
<b>UNMOGIP</b> (Groupe d'observateurs militaires des NU dans l'Inde et le Pakistan)	1949-79	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan au Jammu-et-Cachemire.	Cachemire	102 (1965)	27 : Observateurs, Unité aérienne (transport aérien du QG)
<b>UNOSOM</b> (Opérations des NU en Somalie)	1992-	Conseil de sécurité de l'OTAN Distribution de secours humanitaires	Somalie	40 000	1 300 : Officiers d'état-major, Bataillon d'infanterie, CEM de la Force, Éléments d'appui aérien

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
<b>ONUCA</b> (Groupe d'observateurs des NU en Amérique centrale)	1989-92	Conseil de sécurité des Nations Unies Vérifier le respect de l'Accord d'Esquipulas. Opération devenue l'ONUSAL en 1992.	Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua	1 098 (1990)	175 : Observateurs, Unité aérienne
<b>ONUSAL</b> (Mission d'observation des NU en El Salvador)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Enquêter sur les violations des droits de la personne, concevoir un mécanisme menant à la réforme militaire et aux élections.	El Salvador	87	11 : Officiers d'état-major et de liaison
<b>ONUST</b> (Organisation des NU chargée de la surveillance de la trêve)	1948-	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le respect des Accords d'armistice général de 1949 et les cessez-le-feu à Suez et sur le plateau du Golan; aider la FINUL et la FNUOD.	Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie	572 (1948)	22 : Observateurs
<b>ONUVEH</b> (Groupe d'observateurs des NU pour la vérification des élections en Haïti)	1990-1991	Assemblée générale de l'ONU Surveiller les élections de décembre 1990.	Haïti	65	11 : Observateurs



<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA Effectif maximum et type</u>
<b>MINURSO</b> (Mission des NU pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu; superviser la préparation et la tenue du référendum.	Sahara occidental	375	33 : Observateurs
<b>MONUK</b> (Mission d'observation des NU pour l'Iraq et le Koweït)	1991-	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller la zone démilitarisée; empêcher la violation de la frontière; rendre compte des gestes hostiles.	Iraq, Koweït	1 440	301 : Observateurs, Génie
<b>MONUIP</b> (Mission d'observation des NU pour l'Inde et le Pakistan)	1965-66	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu.	Inde, Pakistan	200 (1965)	112 : Observateurs
<b>MSCEY</b> (Mission de surveillance de la CE en Yougoslavie)	1991-	CE/CSCE Surveiller le retrait de l'armée yougoslave de la Croatie et rendre compte de l'application du cessez-le-feu.	Ex-Yougoslavie	300	12 : Surveillants
<b>ONUC</b> (NU au Congo)	1960-64	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer le maintien de l'ordre public pendant la transition à la période postcoloniale.	Congo (Zaire)	19 828 (1961)	421 : Transmissions, Unité aérienne

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
<b>FUNU I</b> (Force d'urgence des NU)	1956-67	Conseil de sécurité de l'ONU Assurer et superviser la cessation des hostilités et le retrait des forces britanniques, françaises et israéliennes.	Égypte (Sinaï)	6 073 (1967)	1 007 : Escadron de reconnaissance, Transmissions, Génie, Logistique, Unité aérienne
<b>FUNU II</b> (Force d'urgence des NU II)	1973-79	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le redéploiement des forces égyptiennes et israéliennes; contrôler la zone tampon.	Égypte (Suez, Sinaï)	6 973 (1974)	1 145 : Transmissions, Logistique, Police militaire, Unité aérienne
<b>GANUPT</b> (Groupe d'assistance des NU pour la période de transition)	1989-90	Conseil de sécurité de l'ONU Aider la Namibie à passer à l'indépendance.	Namibie	4 493 (1989)	301 : Logistique, Unité aérienne
<b>GOMNUII</b> (Groupe d'observateurs militaires des NU pour l'Iran et l'Iraq)	1988-91	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le retrait des forces.	Iran, Iraq	845	525 : Transmissions, Observateurs
<b>GONU L</b> (Groupe d'observation des NU au Liban)	1958	Conseil de sécurité de l'ONU Prévenir les infiltrations à la frontière libanaise.	Liban	591 (1958)	77 : Observateurs

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA Effectif maximum et type</u>
<b>EON</b> (Équipe d'observation au Nigéria)	1968-70	Surveiller le cessez-le-feu.	Nigéria	12	2 : Observateurs
<b>FINUL</b> (Force intérimaire des NU au Liban)	1978-	Conseil de sécurité de l'ONU Confirmer le retrait des forces israéliennes; aider au retour à la normale.	Sud-Liban	7 000	117 : Transmissions, Unités de contrôle des mouvements
<b>FMO</b> (Force multinationale et observateurs)	1986-	Accords du camp David, 1979 Empêcher la violation du traité de paix et en vérifier le respect des dispositions.	Égypte (Sinaï)	2 700	140 : Unité aérienne, État-major
<b>FNUOD</b> (Force des NU chargée d'observer le dégagement)	1974-	Conseil de sécurité de l'ONU Superviser le cessez-le-feu et le redéploiement des forces égyptiennes et israéliennes; contrôler la zone tampon.	Syrie (plateau du Golan)	1 450	230 : Transmissions, Logistique
<b>FORPRONU I et II</b> (Forces de protection de l'ONU)	1992-	Conseil de sécurité de l'ONU Patrouilles d'observation, déminage en Croatie et aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine	Ex-Yougoslavie	20 000	2 300 : Infanterie, Génie, Police militaire, Officiers d'état-major, CEM de la Force

# ANNEXE A

## LES OPÉRATIONS DE «MAINTIEN DE LA PAIX» DE 1947 À AUJOURD'HUI

<u>MISSION</u>	<u>DATES</u>	<u>AUTORITÉ ET MANDAT</u>	<u>EMPLACEMENT</u>	<u>EFFECTIF MAXIMUM</u>	<u>CONTRIBUTION DU CANADA</u> <u>Effectif maximum et type</u>
<b>APRONUC</b> (Autorité provisoire des NU au Cambodge)	1991	Conseil de sécurité de l'ONU Surveiller le cessez-le-feu et établir un programme de sensibilisation aux mines au Cambodge; surveiller le désarmement et le cantonnement des factions.	Cambodge	21 000	213 : Officiers d'état-major, Génie, Compagnie de transport, Observateurs de la marine
<b>BSGAP</b> (Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan)	1990-	Secrétaire général de l'ONU Unité consultative militaire auprès du représentant spécial du Secrétaire général	Afghanistan, Pakistan	10	1 : Conseiller militaire
<b>CICS</b> (Commission internationale de contrôle et de surveillance)	1973	Traité de paix de Paris, 1972 Surveiller le cessez-le-feu et le retour des prisonniers.	Vietnam du Sud	1 200	248 : Observateurs
<b>CISC</b> (Commission internationale de supervision et de contrôle)	1954-74	Accord de Genève, 1954 Superviser le retrait des forces françaises; surveiller l'infiltration à la frontière.	Cambodge, Laos, Vietnam	400	133 : Observateurs





de critères — des critères qui tiennent compte des complexités de la nouvelle ère — que le gouvernement pourra défendre ses orientations.

Il faudrait d'abord se demander si le conflit a des incidences directes sur la sécurité du Canada. Ce serait probablement le cas d'une menace sérieuse au Moyen-Orient, par exemple. Il faudrait aussi voir si les hostilités ont des répercussions sur un important partenaire commercial ou, sinon, sur n'importe quel partenaire commercial du Canada, qui, tout bien considéré, pourrait réagir favorablement à la participation du Canada. Le souci humanitaire devrait constituer un autre critère. Mais ce qui complique les choses ici, la maladie et la famine qui frappent la population d'un pays peuvent découler d'un effondrement d'ordre socio-politique ou de différends à caractère politique. Avant d'intervenir dans de telles situations, le gouvernement doit donc savoir s'il veut traiter à court terme les symptômes ou s'attaquer aux causes socio-économiques et politiques du mal.

Quels que soient les arguments particuliers invoqués pour justifier une opération de maintien de la paix, il faut toujours se poser une question: quelles sont les probabilités d'atteindre les buts visés dans un laps de temps raisonnable? Même en admettant que toute action importante comporte des incertitudes, le Sous-comité est d'avis que le Canada devrait s'abstenir de prendre part à des entreprises dont les objectifs ne sont pas clairement définis ou qui sont pratiquement vouées à l'échec.

Troisièmement, les Forces canadiennes doivent modifier leur approche. En matière de maintien de la paix, le Canada a un bilan exemplaire. En fait, il s'agit de la seule activité militaire que les Canadiens appuient sans réserve. Cela distingue le Canada aux yeux du reste du monde. Mais il n'est pas sûr que ce qui a fait ses preuves par le passé nous soit utile à l'avenir. Les Forces canadiennes ne veulent pas se trouver dans l'obligation de livrer la dernière guerre ou de planifier la dernière expédition de maintien de la paix. Depuis la fondation de l'OTAN, après la Seconde Guerre mondiale, la raison d'être des forces terrestres du Canada a été notre engagement en Europe. C'est cet engagement qui a justifié le maintien d'une force à usage général. Dans une nouvelle ère, le Canada doit être disposé à employer régulièrement ses effectifs militaires dans les activités de maintien de la paix, pourvu que les critères de participation soient clairs et appliqués rigoureusement. Il doit jauger l'idée d'une force d'intervention rapide, qui puisse jeter sans délai les bases d'une opération réussie et se retirer par la suite. Il doit enfin réexaminer les méthodes d'entraînement de ses forces armées.

Le Canada doit choisir la voie du réalisme. Les Canadiens sont fiers d'avoir participé à la création de l'ONU et d'avoir contribué activement à l'amélioration de son fonctionnement. Aujourd'hui, alors que l'occasion se présente de repenser les notions et les techniques de base de l'ONU, notre présence et notre participation sont attendues. Les réponses que nous apporterons pourraient influencer profondément sur l'organisation des Forces canadiennes, sur l'application future du maintien de la paix et sur l'évolution des Nations Unies.

Sur ce plan, les intérêts du monde et ceux du Canada coïncident. En effet, le Canada a tout intérêt à encourager la mise en place d'un système multilatéral fort qui passe, en particulier, par la revitalisation de l'ONU. Le nouvel optimisme au sujet des institutions de l'ONU tient en grande partie à la fin de la guerre froide et au fait que les idéologies ne sont plus un facteur déterminant en politique internationale. Dans une époque moins idéologique, le pragmatisme traditionnel du Canada offre une version politique de l'avantage comparatif.

Le Canada doit tout d'abord continuer de préconiser le renforcement des capacités de l'ONU en matière de diplomatie préventive, de rétablissement de la paix et de maintien de la paix. Pour cela, l'ONU doit absolument disposer de plus de ressources, ce qui veut dire qu'il faut améliorer les modalités de son financement et que les grandes puissances comme les États-Unis doivent mieux comprendre la responsabilité financière qui leur incombe de maintenir la paix avec autant d'ardeur qu'ils ont fait la guerre froide. Le Canada doit préconiser la mise en place à l'ONU d'un système de contrôle et de commandement et d'une présence militaire qui inspire le respect. Il doit plaider pour le remplacement des arrangements improvisés et souvent insuffisants, en matière de logistique et d'approvisionnement, par un système de soutien vraiment efficace. Il doit encourager les efforts pour assurer la coordination des grandes opérations complexes. Il doit insister sur la normalisation des opérations militaires de l'ONU à l'échelle mondiale.

Le Canada doit faire tout en son pouvoir pour renforcer les organismes régionaux, de manière qu'ils puissent réagir mieux et plus vite aux urgences. La CSCB est un exemple, quoique fort imparfait encore. Dans un récent discours à la CSCB, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Barbara McDougall, a indiqué que le Canada se préoccupait vivement du sort des habitants de l'ancienne Yougoslavie, et elle a reproché fermement leur inaction aux États de la CSCB :

Le document d'Helsinki de 1992 pèse environ un demi-kilo, mais aucune mention n'y est faite de la tourmente qui secoue la Bosnie-Herzégovine. Pendant les semaines de négociations et de chamailleries sur l'énoncé politique, des milliers de personnes étaient tuées en Bosnie-Herzégovine.<sup>5</sup>

Deuxièmement, le Canada doit mieux définir ses propres intérêts. Il ne lui sera pas possible de participer à toutes les opérations de maintien de la paix. Le gouvernement devra choisir et justifier ses choix à un public canadien informé et préoccupé. Il se trouvera toujours un groupe ou l'autre pour demander la participation du Canada — telle est la dynamique d'une société démocratique et multiculturelle. Mais ce n'est qu'en établissant clairement un ensemble

<sup>5</sup> Allocution prononcée par l'honorable Barbara McDougall, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à l'occasion du sommet de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à Helsinki, en Finlande, 9 juillet 1992, p. 1.

[1] faut se garder d'exagérer le sentiment que nous avons d'une mission à accomplir, de penser que cette mission consiste à transférer nos politiques, nos normes, nos institutions et nos valeurs à des cultures radicalement différentes de la nôtre. (9:22)

Par ailleurs, dans certains cas, l'intervention peut être non seulement futile mais néfaste, parce qu'elle met la vie de militaires et de civils canadiens en danger tout en empirant la situation. C'est regrettable, mais nous serons peut-être obligés d'accepter le fait qu'il y a des tragédies chaque jour dans le monde et que souvent nous n'y pouvons pas grand-chose.

Ce que le Canada doit faire, c'est de contribuer à améliorer la capacité de l'ONU de prévenir des horreurs comme en Somalie, avant qu'elles ne viennent entacher la conscience de la communauté internationale. Il est évident que l'ONU a besoin d'aide, quand on entend à la télévision de Radio-Canada parler de la négligence et de l'«échec historique» de l'ONU en Somalie. Il est décourageant d'apprendre, par la voix de l'ancien ambassadeur du Canada à l'ONU, M. Stephen Lewis, que, bien que le Secrétaire général ait trouvé en M. Jan Eliasson une personne «hors pair» pour diriger le nouveau Département de l'aide humanitaire, on ne lui a pas encore accordé les effectifs supplémentaires dont il a besoin, de sorte que ce département est un «désastre». Par ailleurs, l'ONU a fait la sourde oreille à tous ceux qui l'avertissaient de l'imminence du désastre, dont le représentant spécial du Secrétaire général pour la Somalie, M. Mohamed Sahnoun. Lorsque celui-ci a osé critiquer publiquement l'ONU, le Secrétaire général l'a sommairement congédié.

Voilà des incidents qui minent la crédibilité de l'ONU à ce tournant de son histoire. Il n'y a pas d'autre organisation semblable. On ne peut pas la réinventer. Mais, comme il compte depuis longtemps parmi les soutiens les plus fermes de l'ONU, le Canada doit insister pour qu'on procède à une enquête sur le rôle de l'ONU dans la crise somalienne. Il faut découvrir ce qu'on peut faire pour améliorer les mécanismes d'alerte rapide de l'institution internationale, afin que ne se reproduisent plus des oublis impardonnables comme ceux que Radio-Canada a dénoncés.

Il est impérieux aussi de faire beaucoup plus pour améliorer les institutions et les infrastructures de maintien de la paix, ainsi que celles de la sécurité en général. Précisément parce que, pour l'avenir prévisible, une bonne partie du monde échappera à tout contrôle, il faut absolument des institutions multilatérales efficaces. Dans les moments critiques, elles peuvent contribuer à empêcher un effondrement total de la sécurité et de la stabilité dans des régions entières du monde.

---

<sup>4</sup> «UN Bumbling and Delays Blamed for Suffering in Somalia», Prime Time News, réseau anglais de Radio-Canada, 15 décembre 1992.



plus de confusion au sujet des droits des groupes face à l'État et les uns envers les autres.<sup>1</sup>

Il se peut aussi, selon un autre analyste, qu'on s'inspire de la leçon de l'holocauste, à savoir «que la souveraineté dans un monde interdépendant ne permet plus à un régime de détruire ses propres citoyens avec impunité ou indifférence et qu'une planète vraiment pacifique doit mettre hors la loi l'agression à l'intérieur des pays et entre eux».<sup>2</sup>

Il faut absolument que la communauté internationale se concertent pour mettre en place un système d'action collective capable de remédier à ces horreurs. Il faut reconnaître cependant la «complexité de ces interventions, la culpabilité des étrangers dans les tragédies comme celle de la Somalie et les dangers du néo-impérialisme».<sup>3</sup> Le Canada a un rôle à jouer dans ces débats, un rôle important.

Examinons le premier de ces facteurs, la complexité des interventions. Même lorsque l'opération est strictement humanitaire, c'est-à-dire dénuée de tout avantage stratégique direct, comme en Somalie, les difficultés pourraient s'avérer trop grandes pour que la communauté internationale puisse les surmonter. M. John Watson, directeur exécutif de Care Canada, a déclaré justement lors d'une récente réunion :

La Somalie n'est pas une anomalie. Des régions entières du monde risquent de retomber dans le tribalisme et le chaos. Dans ces situations, l'aide humanitaire est le maximum qu'on puisse faire. L'ennui, c'est que, loin de rétablir la paix, l'aide peut relancer le conflit.

Mais dès qu'il y a intervention, le monde est aux prises avec deux problèmes sérieux : a) comment intervenir sans être entraîné dans les conflits locaux, et b) comment *ne pas* tenir compte des conflits politiques sous-jacents, qui sont la cause de tant de misère?

Il faut faire une distinction entre les efforts humanitaires qui ne sont guère que des palliatifs, conçus principalement pour donner bonne conscience aux Occidentaux, et les opérations efficaces. Les Canadiens doivent peut-être se prémunir contre l'argument voulant que non seulement on doit, mais on peut faire quelque chose dans tous les conflits qui éclatent sur la planète. Cela équivaudrait à calquer sa politique sur la télévision. M. William Millward, spécialiste des questions arabes, a rappelé au Sous-comité :

---

<sup>1</sup> Lawrence Freedman, «Order and Disorder in the New World», *Foreign Affairs, America and the World*, 1991-1992, p. 30.

<sup>2</sup> Roger Morris, «A New Foreign Policy for a New Era», *The New York Times*, 9 décembre 1992.

<sup>3</sup> *Ibid.*

Un critique distingué a écrit : « La tâche d'un critique consiste à déceler les idées reçues qu'engendrent les succès du passé et qui, en période de changement, gênent le fonctionnement de l'« imagination. » C'est dans cet esprit que le Sous-comité a entrepris son travail. Que nos efforts s'avèrent utiles ou non, ce sera aux historiens d'en juger. Pour notre part, nous espérons que ce rapport sera reçu comme une critique réfléchie des activités internationales de maintien de la paix et qu'il suscitera des actions ou des réactions promptes de la part des décideurs, quand ils évalueront le rôle futur du Canada dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales.

En terminant, le Sous-comité tient d'abord à souligner que, dans la nouvelle ère, bien des occasions s'offriront sans doute aux Canadiens de participer à divers types d'opérations de maintien de la paix, dont certaines seront beaucoup plus compliquées et dangereuses qu'auparavant. Le Canada ne pourra pas toujours participer comme il l'a fait jusqu'ici. Il ne pourra pas notamment s'engager dans toutes les missions qui se présentent. En fait, il ne le devrait pas, si ses ressources ou ses intérêts lui dictent une autre conduite.

De plus, dans les missions auxquelles il participera, le Canada devra modifier son approche. D'abord, qu'il prenne part ou non aux opérations en cours, il devra contribuer à une nouvelle définition du maintien de la paix. Ensuite, il est temps pour lui de définir clairement ses propres intérêts. Enfin, le rendement des Forces canadiennes a été bon, mais les situations auxquelles elles font face évoluent et appellent de nouvelles solutions.

De prime abord, le Sous-comité a été impressionné par les témoignages qui indiquent que le monde a beaucoup changé. Le maintien de la paix, naguère une activité relativement périphérique, occupe maintenant l'avant-scène des relations internationales. Or, malgré son importance accrue et la multiplication de ses opérations, le maintien de la paix fonctionne toujours,  *grosso modo*, avec les mêmes institutions et infrastructures.

Il reste toutefois des questions plus fondamentales encore à résoudre. Ce qui menace le plus la paix à l'heure actuelle, c'est le débordement des nationalismes ou la désintégration nationale. Mais la situation politique confuse à laquelle fait face l'Occident donne lieu, pour reprendre les mots d'un analyste des relations internationales, à une « confusion des valeurs ».

À l'heure actuelle, on s'entend à peu près sur les droits des États les uns envers les autres, c'est-à-dire la non-agression, et sur les droits des individus face à l'État, c'est-à-dire les libertés politiques fondamentales. Mais il y a de plus en



Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale entreprenne une étude approfondie sur la possibilité de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, unités qui pourraient servir aux opérations de maintien de la paix plutôt que de guerre proprement dite.



Durant la guerre du Golfe, l'armée américaine a connu de graves problèmes lorsqu'elle pas prête au combat malgré des années d'entraînement avec des équipements complets de première ligne. Le problème semblait attribuable en grande partie au manque d'expérience et de compétence des sous-officiers et officiers.<sup>5</sup>

De même, dans les Forces canadiennes, pour rendre vraiment opérationnelles les sous-unités de la milice à Chypre, il a fallu les renforcer d'un nombre considérable de sous-officiers réguliers et les placer sous la surveillance étroite des commandants de la Force régulière. Les réservistes auxquels on a fait appel sur d'autres théâtres d'opération ont été intégrés à titre individuel, non comme sous-unités. Cette situation et le fait que les missions de maintien de la paix sont souvent mises sur pied à bref délai militent en faveur de forces permanentes, pleinement formées et prêtes au pied levé. Bref, le genre d'effectifs qui a permis au Canada d'acquérir une réputation d'efficacité grâce à la formation professionnelle que possèdent les officiers et soldats de ses forces de maintien de la paix.

Par contre, les États-Unis ont constaté aussi, durant la guerre du Golfe, que les unités spécialisées et logistiques de leur réserve ont surpassé les unités régulières. C'est parce qu'il s'agissait de spécialistes -- en camionnage, gestion des approvisionnements, pilotage d'hélicoptères ou autre -- et que leur domaine de spécialisation était souvent rattaché au travail qu'ils exerçaient dans le civil. Dans ce genre d'unités, les compétences dans un métier sont plus importantes que les compétences militaires.

Les membres du Sous-comité se demandent donc s'il n'y aurait pas lieu de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, qui pourraient être chargées de fonctions autres que de combat, comme le maintien de la paix. La question est importante, car le manque de fonds oblige de nombreux États qui fournissent des contingents à dépendre de pays comme le Canada pour obtenir de l'équipement, des fournitures et des moyens de transport durant des opérations de maintien de la paix.<sup>6</sup> On réclame souvent au Canada les services de spécialistes en logistique, en entretien et en communications que des pays en développement ne peuvent fournir avec leurs troupes. Si ce besoin se maintient, la capacité des Forces canadiennes d'assumer d'autres responsabilités pourrait être compromise. Ainsi, dans ce contexte, le Canada voudra peut-être envisager la possibilité d'augmenter le nombre de ses logisticiens et spécialistes en communications.

<sup>5</sup> John G. Roos et Benjamin F. Schemmer, «The Desert Storm Bares «Roundout» Flaw but Validates Army Modernization Goals», *Armed Forces Journal International*, avril 1992, p. 14-15.

<sup>6</sup> Indarjit Rikhye et Kjell Skjelsbæk, éditeurs, *The Future of Peacekeeping: The United Nations and Peacekeeping*, New York, 1990, p. 181.

seule Réserve. Les nouvelles structures adoptées permettront de faire appel à des groupements de l'une et de l'autre, suivant les circonstances, sans qu'il soit nécessaire de se préoccuper d'autres choses que du type d'unité à constituer, de son degré de préparation et des compétences requises dans telles ou telles situations.<sup>4</sup>

Dans le cadre de la Force totale, les réserves doivent s'intégrer plus étroitement aux forces régulières et sont appelées à jouer le même rôle qu'elle. C'est pourquoi les Forces canadiennes, et plus particulièrement la Milice, cherchent maintenant à donner aux réserves de meilleures ressources et installations d'entraînement, ainsi que plus d'occasions de participer à des opérations.

En 1978, aux termes de la directive P26 du quartier général de la Défense nationale, les réserves canadiennes ont été chargées de fournir des effectifs pour des opérations de maintien de la paix. Depuis, divers corps de réserve ont pris part à des activités de maintien de la paix. Le général MacInnis a expliqué au Sous-comité le rôle des réserves canadiennes dans le maintien de la paix :

Pour les missions de maintien de la paix, nous avons pour politique d'inclure les réservistes en nombres plus ou moins grands. Par exemple, deux RCR de Gagetown ont amené avec eux une compagnie complète de réservistes du Canada de l'Atlantique. Le premier régiment, le Royal Canadian Horse Artillery, en route pour Chypre en septembre [1992], amènera une compagnie entière de l'Ouest canadien. En prévision de la rotation qui nous emmènera en Yougoslavie, nous nous attendons à intégrer un grand nombre de réservistes, probablement au moins une compagnie, dans le bataillon de rotation. Pour les préparer et les intégrer dans l'unité en cause, nous leur demandons d'être en service à plein temps après quelque trois à six mois d'entraînement à plein temps avec l'unité qui se prépare à aller à Chypre. (3:18)

Bien que les réservistes soient entraînés au combat selon les mêmes critères que les soldats réguliers, ils n'y consacrent pas le même temps qu'eux et ils n'ont pas nécessairement accès à un équipement de même qualité. D'après M. Alex Morrison, «il faut une certaine formation pour amener un réserviste du niveau du manège militaire local au niveau où il peut participer au maintien de la paix». (7:22) Les soldats et les jeunes officiers de réserve peuvent se comparer aux réguliers, mais on constate un problème persistant parmi les grades supérieurs (à partir des sergents, chez les sous-officiers, et des capitaines chez les officiers commissionnés). Ils manquent presque tous de l'expérience approfondie et du professionnalisme, qui font partie des atouts des forces canadiennes de maintien de la paix.

Les opérations de maintien de la paix ont pris une telle ampleur qu'on demande aussi aux intervenants civils (observateurs, personnel électoral, défenseurs des droits de la personne et administrateurs civils) d'être au fait des activités de l'ONU et de l'arrière-plan culturel de la mission en cours. L'intervention de l'ONU en Namibie, au Salvador et au Cambodge, par exemple, montre l'importance de la participation des civils à côté des militaires pour le rétablissement de la paix. Il y a lieu d'examiner la manière dont les pays qui envoient des troupes peuvent répondre à ce besoin. Comme le souligne le professeur Von Riekhoff, «cela crée à la fois un défi et un problème administratif, car nous n'avons pas de forces policières de réserve». (6:16) Cependant, on pourrait établir «une réserve identifiable» de personnes qui ont une expérience du maintien de la paix, constituer à ce propos un répertoire du personnel sous forme de banque de données..

Le Sous-comité a entendu différentes propositions à cet égard, surtout du professeur David Cox qui a suggéré que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, crée une force civile équivalente à la force de réserve de l'ONU. (6:9) Le professeur Von Riekhoff a, pour sa part, proposé la création d'un répertoire pour «prendre en considération toutes les personnes ayant exercé un rôle de maintien de la paix à titre militaire, policier ou civil, pour conserver la trace de leurs impressions à ce titre». (6:24) Ces renseignements seraient inscrits dans une base de données et seraient «une première étape en vue de la création d'un plus vaste bassin de personnes disponibles auxquelles on pourrait faire appel très rapidement». (6:24)

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale ajoute à son actuelle base de données un répertoire ou une banque de données spécialisée sur le maintien de la paix, qui renseigne sur les militaires, policiers et civils canadiens ayant pris part à des missions d'observation et de maintien de la paix.

## Les réserves

Le livre blanc de la Défense de 1987 annonçait que la structure des Forces canadiennes serait dorénavant fondée sur le concept de la Force totale, lequel réduit considérablement la distinction entre Force régulière et Force de réserve. En dépit des nombreux changements survenus dans la situation stratégique et le financement des Forces canadiennes, le concept de la Force totale continue d'être le moteur de la restructuration militaire au pays. *La politique de défense du Canada*, publiée par le ministère en avril 1992, en réaffirmait d'ailleurs le principe :

Le concept de la Force totale prend d'autant plus d'importance qu'à long terme la Force régulière sera réduite. Il prévoit une intégration plus complète des éléments de la Force régulière et de la Réserve, et une collaboration plus étroite entre eux. En règle générale, les missions seront assignées aux Forces canadiennes dans leur ensemble, plutôt qu'à la seule Force régulière ou à la



beaucoup d'un contingent à l'autre. Il faut, de toute évidence, uniformiser la formation des officiers et des unités au service de l'ONU. Le colonel Ethell a affirmé notamment :

[L]es opérations de maintien de la paix nécessitent une norme internationale, qui pourrait en quelque sorte être établie à partir d'une standardisation de la formation donnée par tous les pays participants. C'est à l'administration centrale des Nations Unies que devrait incomber la responsabilité de cette standardisation ... soit à New York, soit dans les pays de résidence ou procéder à l'instar des Forces canadiennes, qui envoient des équipes dans les pays qui demandent une aide d'équipes et d'experts des Forces canadiennes pour mettre au point ce genre de programme de formation. (7:17)

Les témoins qui ont comparu devant le Sous-comité ont convenu, en général, que le Canada devrait faire profiter davantage de son savoir-faire les autres pays qui fournissent des troupes au maintien de la paix. (5:18; 7:7) C'est là une autre tâche qui pourrait être accomplie plus facilement et plus efficacement au sein d'un institut spécialisé.

Le Sous-comité convient, avec les Forces canadiennes, qu'un soldat de la paix bien entraîné doit posséder des compétences générales en matière de combat et estime que ce type de formation est primordial.

Le Sous-comité recommande cependant que le programme général de formation des Forces canadiennes dispensé dans les collèges militaires, à l'intention des officiers et autres, mette davantage l'accent sur le règlement et la gestion des conflits, de même que sur l'ONU, les organisations régionales ainsi que l'histoire des opérations de maintien de la paix et leurs méthodes. Quand des effectifs des Forces canadiennes sont déployés dans un pays étranger, il faut leur fournir une formation spéciale sur l'histoire, les traditions et la culture de ce pays.

Le Sous-comité recommande que les Forces canadiennes continuent d'aider les pays qui manquent d'expérience dans la formation au maintien de la paix en participant à des colloques et en mettant sur pied des programmes nationaux de formation.

Le Sous-comité recommande que les équipes du ministère de la Défense nationale chargées d'assurer une aide internationale en matière de maintien de la paix élaborent, de concert avec le siège des Nations Unies, des normes de formation pour l'ONU, en s'inspirant largement de l'expérience du Canada et des autres pays qui ont contribué substantiellement aux missions de paix.



protection et la défense des missions de maintien de la paix; les mesures d'intervention en cas d'urgence; les règles de conduite au sein d'une force multinationale; la neutralité; l'impartialité et la sensibilisation aux autres cultures. (9:81)

Le Sous-comité estime que des programmes de ce genre devraient être obligatoires pour tout le personnel des Forces canadiennes et qu'une formation supplémentaire, préférablement d'une semaine plutôt que de deux ou trois jours, sur le contexte culturel, historique et politique devrait être donnée à toute unité ou à tout personnel des Forces canadiennes envoyé en mission.

Pour améliorer la formation au maintien de la paix, on a proposé de créer un centre spécialisé dans ce domaine au Canada. M. Alex Morrison, de l'Institut canadien des études stratégiques, a décrit l'initiative prise par son Institut pour créer un collège canadien international de maintien de la paix (CCIMP), «qui portera sur tous les aspects du maintien de la paix, allant de la discussion et de la négociation personnelles, et des mécanismes intergouvernementaux et diplomatiques de règlement des conflits jusqu'à des questions plus traditionnelles liées aux opérations internationales et contemporaines de maintien de la paix». (7:8) On a aussi proposé d'utiliser la base de formation et de recrutement des Forces canadiennes à Cornwallis (N.-É). Cependant, même le brigadier-général Beattie et M. Langille, qui ont agi à titre de conseillers pour l'élaboration du projet de Cornwallis, ont admis que d'autres bases conviendraient tout aussi bien. (9:57) Le brigadier-général Beattie a fait remarquer, néanmoins, que la base de Cornwallis permettrait d'assurer les opérations navales, aériennes et terrestres à partir du même endroit. (9:77)

Le Sous-comité est en faveur d'une forme d'institut de formation qui se concentrerait sur certains aspects du maintien de la paix, en particulier la gestion et le règlement des conflits. Cependant, compte tenu des difficultés qu'éprouve la Défense nationale à rationaliser l'infrastructure et les dépenses militaires, il pense comme le colonel Ethell qu'il faudrait laisser au secteur privé le soin de créer une institution de ce genre et que les fonds nécessaires ne devraient pas «venir du budget de la Défense nationale». (7:30)

Par contre, le Sous-comité ne voudrait pas qu'on rejette sur le secteur privé tout le fardeau d'une telle formation, qu'il considère indispensable au bien-être et à l'efficacité des gardiens de la paix canadiens en cette nouvelle ère. On pourrait combiner financièrement public et privé, dans le cadre d'une entreprise conjointe. Le ministre pourrait envisager une forme quelconque de fusion du programme qu'il dispense au Collège de la Défense nationale avec celui de l'éventuel institut. Ce sont autant de possibilités qu'il vaut la peine d'étudier. Le Sous-comité y reviendra peut-être à une date ultérieure.

Il faut aussi se pencher sérieusement sur l'uniformisation de la formation. En ce moment, le Secréariat des Nations Unies doit prendre en considération non seulement la compétence militaire lorsqu'il demande des gardiens de la paix, mais aussi la répartition géographique des pays qui envoient des troupes. Aussi la qualité et la compétence varient-elles

Mais une question encore plus fondamentale se pose. Le présent rapport repose tout entier sur l'idée que le monde vient d'entrer dans une nouvelle ère et que le maintien de la paix se conjugue autrement. Les compétences qui nous ont bien servi pendant les longues années de la guerre froide peuvent encore nous être utiles aujourd'hui, mais ce n'est pas une certitude. En d'autres termes, nous devons nous adapter aux circonstances nouvelles et tâcher, à tout le moins, de nous familiariser avec les nouvelles compétences qui peuvent s'avérer nécessaires.

Le brigadier-général Clayton Beattie (à la retraite), qui était commandant du contingent canadien à Chypre au moment de l'invasion turque, a déclaré devant le Sous-comité :

Je crois que si nous envisageons la situation générale, la plupart des choses peuvent être mieux faites. J'ai découvert que si les gens s'unissent pour étudier une situation, un secteur problème, ils peuvent habituellement trouver une meilleure façon de faire les choses. Le fait qu'un sujet aussi important que le maintien de la paix ne fasse l'objet que d'une heure et demie d'enseignement militaire supérieur au cours de l'année scolaire est révélateur. (9:84-5; voir également 9:81)

Il a fait remarquer qu'à titre de commandant de la base à Borden, à son retour de Chypre, douze écoles étaient sous son autorité, dont des écoles de transmissions, d'administration et de logistique, de défense chimique, biologique et nucléaire. (9:82) Toutefois, il n'existe toujours pas d'école où l'on enseigne des aspects aussi fondamentaux que la résolution de conflits et la médiation, même si le colonel Michael Houghton, directeur des Opérations de maintien de la paix au OGDN, a indiqué au sous-comité que «la tendance favorise manifestement une plus grande participation au règlement des conflits». (3:14)

De toute évidence, la médiation et la négociation ne sont pas des sujets qui se prêtent facilement à la quantification ou à l'abstraction, ni à une démarche scientifique «objective» au même titre que d'autres formations. Il est donc d'autant plus nécessaire de les approfondir et de tâcher de les enseigner avec plus de rigueur, sinon ils risquent d'être laissés à la gouverne du hasard ou de l'intuition.

Les Forces canadiennes soutiennent que l'entraînement d'un soldat à l'utilisation de la force est précisément la formation dont il a besoin pour devenir un bon gardien de la paix. Mais la médiation n'est pas une aptitude typiquement militaire; elle ne comporte aucun aspect belliqueux ou militariste. En fait, c'est tout le contraire. Il faut cultiver cette compétence particulièrement chez les soldats formés au combat. Ils ont besoin d'une formation dans ce domaine.

D'autres sujets devraient aussi faire partie de la formation des nouveaux gardiens de la paix. Le brigadier-général Beattie et M. Peter Langille, de Common Security Consultants, en ont mentionné certains : la structure générale de l'ONU, la Charte de l'ONU, les organes de commandement et de contrôle de l'ONU; un aperçu des activités de maintien de la paix; la

*La formation de remplacement, de renforcement et de roulement* — conçue expressément pour le personnel de l'unité de logistique des Forces canadiennes affecté à la FNUOD sur le plateau du Golan. D'une durée d'une semaine, elle est dispensée chaque trimestre à une centaine de candidats à la BFC Montréal.

*La formation d'observation militaire* — donnée une fois l'an sur une période de huit jours, à la BFC Montréal, aux officiers ayant reçu un avis d'affectation à une mission en cours. Elle est conforme aux lignes directrices de formation de l'ONU. On en donne également une version ponctuelle et intensive, de trois jours, au QGDN, à Ottawa, à l'intention des officiers avisés à brève échéance d'une opération de maintien de la paix.

En plus de former ses propres membres, les Forces canadiennes aident à former les effectifs de maintien de la paix d'autres pays, cette aide prenant habituellement la forme d'un exposé à un collège militaire, au sein d'un ministère de la défense ou à un collège de maintien de la paix. Ces dernières années, les équipes canadiennes ont répondu à des demandes du monde entier. De plus, le Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM) des Forces canadiennes assure, au Canada, une formation générale destinée aux militaires des pays en développement, même si peu d'entre eux sont susceptibles de contribuer aux opérations de maintien de la paix.

Le Sous-comité convient que la formation militaire donnée aux soldats canadiens de la paix est d'une qualité exceptionnelle, mais il croit qu'on pourrait encore l'améliorer en y ajoutant des sujets qui ne sont pas forcément de nature militaire. Une anecdote que le professeur Harald Von Riekhoff, de l'Université Carleton, a racontée au Sous-comité en donne un exemple :

[Un] jeune commandant, qui avait été ingénieur de combat pour la MONUK, la mission de maintien de la paix au Koweït, a déclaré que, tout à fait par hasard, deux ou trois jours avant qu'il ne parte rejoindre son unité, on avait fait venir un professeur. ... C'était un vrai expert, très calé dans la culture et l'histoire de la région concernée et il leur avait fait un cours intensif de deux ou trois jours. Ce commandant a dit que ce cours lui avait vraiment sauvé la vie. En effet, il lui avait fallu être en mesure d'observer les bonnes coutumes pour pouvoir identifier les différents groupes et les différents problèmes. Il aurait été beaucoup plus difficile pour lui et pour son unité de fonctionner s'il n'avait pas bénéficié de cette formation spéciale. (6:17)

Cet exemple est rassurant parce qu'il indique une certaine forme de préparation culturelle. Cependant, le Sous-comité s'inquiète du caractère improvisé d'une formation qui concerne quelque chose d'aussi fondamental que l'aptitude à traiter efficacement avec un milieu politique et culturel entièrement différent du milieu canadien.



publiait un rapport qui énonçait un certain nombre de recommandations à ce sujet. Ainsi, on demandait aux États membres de mettre sur pied leurs propres programmes nationaux de formation en maintien de la paix, et aux États où de tels programmes sont déjà en place, d'y ajouter un volet de sensibilisation interculturelle. On demandait en outre aux États membres d'assurer à d'autres pays l'accès à leurs programmes de formation et d'envoyer l'établissement de centres régionaux et nationaux de formation en maintien de la paix. (9:72)

Le Canada a été l'un des six pays à coparrainer ces recommandations devant l'Assemblée générale de l'ONU, qui les a adoptées en décembre 1991. Il est intéressant de constater l'écart qui existe entre ces recommandations et ce qui se fait à l'heure actuelle au Canada.

À maintes reprises, les témoins qui ont comparu devant le Sous-comité ont parlé de l'excellence de la formation militaire donnée par les Forces canadiennes aux soldats de la paix. (3:17, 3:15, 6:17, 7:9, 7:18) Ces opinions se fondent sur la réputation canadienne en matière de maintien de la paix, ainsi que sur les remarques de représentants d'autres pays, qui s'occupent directement ou indirectement de maintien de la paix à l'ONU.

Les Forces canadiennes croient qu'on peut assurer le maintien de la paix, en tant qu'opération secondaire, sans chambarder la formation régulière. Une récente étude interne du MDN sur le maintien de la paix concluait que «les outils du soldat sont les outils du personnel du maintien de la paix ... les former à la guerre, c'est aussi les former à la paix». Pour le ministère de la Défense nationale, le meilleur gardien de la paix est celui qui connaît bien son métier, qu'il soit soldat, marin ou aviateur.

Le major-général MacInnis a mis le Sous-comité en garde contre le danger d'une formation limitée au maintien de la paix, au détriment d'une formation générale au combat, car «la force militaire qui s'entraînerait exclusivement pour des opérations de maintien de la paix, a-t-il déclaré, n'atteindrait pas le niveau de potentiel de la plupart des anciens belligérants, ce qui représenterait une situation à tout le moins instable et, selon mon expérience, dangereuse». (3:8)

Les Forces canadiennes reconnaissent toutefois qu'elles doivent donner à leurs membres une formation spécialisée avant de les affecter à une opération de maintien de la paix. Par exemple, un bataillon envoyé à Chypre recevra une formation à sa garnison d'attache avant de rejoindre la force de l'ONU à Chypre. La durée de cette formation *spécifique à chaque mission* varie selon l'urgence de l'opération ou la nature de l'intervention. Elle est structurée conformément aux lignes directrices de formation de l'ONU. Voici d'autres genres de formation en matière de maintien de la paix :

*La formation d'intervention* — donnée chaque année par la force de réserve de l'ONU dans différentes régions du monde. Les dates et l'endroit varient d'une année à l'autre.



[D]ans les premiers jours de l'UNFICYP à Chypre, il y avait un type de force qui n'est plus en vogue maintenant dans nos opérations de l'ONU, le déploiement de la force Sabre, qui était une démonstration de force, le déploiement de la compagnie de fusiliers de réserve, l'organisation de chars légers, de mortiers, et le peloton anti-char. Il y a eu démonstration de force dans les zones disputées de Chypre au point d'intimider les habitants de la place qui auraient pu causer certains problèmes. L'ONU et les autres organismes ont abandonné ce type de force. (7:11)

Quoi qu'il en soit, grâce au déploiement rapide d'un tel contingent dès le début d'un conflit, on assurerait une stabilité initiale qui permettrait à l'ONU de préparer et d'organiser une force à caractère plus permanent. Les Forces canadiennes devraient envisager la mise sur pied d'un contingent de ce genre, mobile, capable d'intervenir rapidement et mieux armé que les bataillons des opérations classiques. Une fois que cette force aurait préparé le terrain à l'opération, le Canada pourrait en principe la retirer. Par ailleurs, cette intervention pourrait constituer l'élément essentiel de la contribution canadienne à la force multinationale d'imposition de la paix, qui a fait plus haut l'objet de recommandations de la part du Sous-comité.

Il ne faut pas oublier toutefois que si le Canada a pu dépêcher des troupes aussi rapidement durant la crise dans l'ancienne Yougoslavie, c'est parce que ces troupes étaient déjà en poste à la base des Forces canadiennes de Lahrt, en Allemagne. Elles se trouvaient, avec leur équipement et leur soutien logistique, près de la zone de déploiement. La chose ne sera plus possible lorsque la base de Lahrt sera fermée en 1994. Le major-général MacKenzie a témoigné du fait que l'existence d'une base à Lahrt nous avait permis de dépêcher rapidement des troupes à partir de l'Allemagne. (8:48) Lahrt présente l'avantage supplémentaire de servir d'étape aux troupes canadiennes qui se rendent à Chypre, au Moyen-Orient ou dans l'ancienne Union soviétique. Si le Canada veut assumer un plus grand rôle de maintien de la paix, ses forces armées doivent être en mesure de dépêcher rapidement des troupes dès le lancement d'une nouvelle opération et de leur assurer l'entraînement et l'équipement nécessaires.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de fournir un lieu d'étape à nos militaires en Europe, de préférence en Allemagne. On assurerait ainsi un centre de logistique et de transport aux forces de maintien de la paix, ce qui faciliterait le mouvement des troupes vers les régions de conflit en Europe de l'Est et au Moyen-Orient.

## La formation

Au cours de la nouvelle ère qui s'amorce, il est fort probable que le Canada et d'autres pays se verront de plus en plus sollicités pour offrir leur aide au maintien de la paix. La formation dans ce domaine est donc un thème central qui s'est dégagé de débats récents à l'ONU. Il y a plus d'un an, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU

Certains sénateurs ont dit craindre que cette nouvelle orientation ne «dilue» nos forces armées et réduise leur capacité d'exercer d'autres fonctions. Mais le major-général MacInnis a expliqué que, la guerre froide étant terminée, nous pourrions désormais consacrer plus de ressources au maintien de la paix. Il a toutefois assuré le Sous-comité que «nous n'avons pas à déployer tout ce que nous avons dans les missions de maintien de la paix. Nous pouvons répondre de manière crédible et significative aux demandes de l'ONU en l'aidant à la planification avant d'envoyer le genre de force que nous voulons pour une mission particulière». (3:16-17)

Cette idée a été précisée par l'honorable Marcel Masse, le ministre de la Défense de l'époque, quand il a indiqué au sous-comité que le MDN tenait à limiter la portée et l'ampleur des interventions :

C'est ainsi que nous pourrions peut-être concentrer notre participation de plus en plus sur l'étape initiale des missions, qui exigent entre autres un savoir-faire en logistique et en communications. Autrement dit, les militaires canadiens prépareraient le terrain, en quelque sorte. Puis, ayant démontré que la mission était réalisable, nous laisserions les autres nations prendre la relève dans le temps. (9:37)

Dans cette optique, la contribution canadienne au Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iraq (GOMNUII) était idéale, puisque les Canadiens n'y ont fait qu'une brève intervention. Une unité de transmission des Forces canadiennes a mis sur pied le système initial de communications et s'est retirée dans les six mois.

L'idée est bonne, et le Sous-comité se demande s'il ne faudrait pas la développer davantage. Comme on l'a déjà indiqué dans ce rapport, il n'est pas dans l'intérêt du Canada de fournir uniquement des compétences spécialisées, telles qu'en logistique et en communications, pour les opérations de maintien de la paix. Cela «dilue» les compétences dont ont besoin les Forces canadiennes et restreint indûment la participation canadienne, une situation qui nuit au moral des troupes exclues. Le Sous-comité considère que la même approche présenterait des avantages pour les unités des armes de combat. En d'autres mots, pour tous les engagements en matière de maintien de la paix, le Canada pourrait déployer ses armes de combat, d'appui au combat et de soutien au cours de l'étape initiale d'une opération. Il devrait donc disposer d'une force relativement mobile, possédant des moyens de transport qui lui permettent de se déployer rapidement. Les Canadiens établiraient l'infrastructure de base de l'opération, seuls ou en coopération avec les forces professionnelles d'autres pays. Dans le cas d'opérations plus dangereuses, les unités des armes de combat pourraient être plus fortement armées que pour les opérations classiques de maintien de la paix, afin de dissuader toute partie hostile. Le colonel Donald Ethell a décrit ce qui pourrait être considéré comme le précurseur de ce genre de déploiement :

Un thème constant de la politique de défense du Canada est que la participation aux opérations de maintien de la paix ne constitue pas une fonction principale des Forces canadiennes, mais une fonction secondaire. Celles-ci trouvent déjà difficile, avec une force régulière limitée, de respecter tous les engagements en matière de défense. La partie Armée des Forces canadiennes — soit les soldats des armes de combat, des armes d'appui au combat, comme les ingénieurs et les spécialistes en communications, et des armes de soutien au combat — d'où provient la majorité des agents de maintien de la paix, compte environ 19 000 soldats.<sup>2</sup> (9:38) Les autorités militaires ont indiqué qu'elles sont capables de fournir des forces modernes et autonomes dans les domaines des communications, de la logistique et de l'aviation, car leurs effectifs possèdent une formation et une expérience de premier ordre — ils ont une formation de «soldats avant tout» — et ils sont capables de faire face à une multitude de tâches militaires. Le major-général MacInnis a témoigné de ce professionnalisme :

Nos points forts sont l'expérience que nous avons touchant tous les aspects des unités, de l'état-major et du commandement, ainsi que les opérations connexes. Il n'y a pas une mission mise sur pied par les Nations Unies ou une autre organisation au sein de laquelle il n'y a pas de Canadiens qui soit affectés à des postes de responsabilité ou de commandement, soit finissent par occuper un tel poste. ... Les Canadiens sont des professionnels et ils ont l'équipement voulu... Ils bénéficient d'un excellent appui à l'échelle du pays, du gouvernement et du ministère. Nous, les Canadiens, faisons l'envie de tous les autres pays, peu importe l'organisation mère pour laquelle nous travaillons. D'autres observateurs et d'autres unités aimeraient recevoir l'appui que nous recevons du Canada. (7:16)

Quoi qu'il en soit, dans *La politique de défense du Canada de 1992*, le gouvernement déclare qu'il ne peut prédire les besoins éventuels de telle ou telle opération.

Il importe que nos forces armées, si elles veulent conserver leur crédibilité, disposent dans leurs rangs d'un personnel, ainsi que d'unités opérationnelles, en mesure de remplir la totalité des fonctions nécessaires au maintien de la paix. C'est pourquoi les Forces canadiennes se tiendront prêtes à mettre au service des Nations Unies un bataillon d'intervention, une unité de transport aérien et un groupe de communications.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Les forces terrestres sont composées de divers éléments intégrés. Ces éléments, aussi appelés armes, sont habituellement regroupés en trois catégories: (1) les armes de combat (la force de frappe), c'est-à-dire les blindés, l'infanterie, l'artillerie et la défense aérienne; (2) les armes d'appui au combat, c'est-à-dire les transmissions, les ingénieurs, la surveillance et l'aviation; et (3) les armes de soutien au combat (la force arrière), c'est-à-dire les services médicaux, l'approvisionnement et l'entretien.

<sup>3</sup> *La politique de défense du Canada*, avril 1992, p. 39.



## Les ressources canadiennes pour le maintien de la paix

À la fin de 1992, après environ 45 ans de participation au maintien de la paix, le Canada avait affecté un effectif total de près de 100 000 personnes à plus de 30 missions de l'ONU et d'autres organisations. La déclaration annuelle du ministre de la Défense nationale, prononcée en avril 1992, de même que les livres blancs de la Défense de 1964, 1971 et 1987, confirment que la paix reste l'une des principales missions des Forces armées canadiennes. En outre, étant donné la légitimité renouvelée des Nations Unies, le Canada «pourrait être prié encore plus souvent que par le passé d'apporter sa contribution au maintien de la paix».<sup>1</sup>

En fait, d'après le major-général John MacInnis, alors chef de la Planification opérationnelle et du Développement de la force au quartier général de la Défense nationale, comme le Canada a été appelé à participer à toutes les opérations de maintien de la paix en cours, le MDN a décidé d'éliminer le plafond de 2 000 membres pour tenir compte de l'élargissement de son mandat en matière de maintien de la paix. (3:16) Le général John de Chastelain, qui était alors Chef d'état-major de la Défense, a indiqué au Sous-comité qu'après l'envoi de troupes en Somalie en décembre 1992, l'engagement actuel du Canada s'élèverait à 4 500 personnes, (9:39) ce qui représente environ 10 p. 100 de la totalité des troupes de maintien de la paix déployées aujourd'hui à travers le monde. (9:40)

Incidentement, ces 4 500 gardiens de la paix comptent pour près de 6 p. 100 des forces régulières du Canada (80 000). Mais le fardeau assumé par le Canada et par ses soldats est bien plus grand encore. Outre les 4 500 membres de nos forces qui sont déployés pour le maintien de la paix, il y en a un nombre équivalent qui se préparent à les remplacer (par rotation), et un autre contingent semblable qui est revenu au pays où il se trouve en congé et en voie de réorganisation. La plupart de ces effectifs, sinon tous, appartiennent aux forces terrestres, qui ne comptent que 19 000 réguliers.

Il faut dire que certaines unités d'infanterie et de soutien sont presque toujours en service d'une mission à l'autre. Les unités du génie, entre autres, ont été particulièrement sollicitées par les interventions au Koweït, en Croatie et ailleurs. Les bataillons en poste à Chypre disposent généralement d'une compagnie *ad hoc* formée de réservistes. Une telle capacité d'adaptation est impressionnante, mais elle met à dure épreuve la cohésion des unités et elle coûte cher en termes d'entraînement, d'intégration et d'efficacité.



Unies.<sup>40</sup> À l'occasion de leur dernière réunion à Helsinki en juillet 1992, les responsables de la CSCB ont désigné officiellement l'OTAN comme instance du maintien et du rétablissement de la paix, se prévalant du droit de se désigner comme «conférence régionale» en vertu de la Charte de l'ONU. Bien qu'on n'ait pas encore précisé comment l'OTAN s'acquitterait de son nouveau rôle, il est fort probable qu'elle sollicitera la participation des Forces canadiennes.

Il faut noter ici que le colonel David Ethell a lancé une mise en garde, mentionnant certains risques que comporte la participation d'organismes régionaux inexpérimentés à des opérations de maintien de la paix. En ce qui concerne les opérations de la CEE en Yougoslavie notamment, il a affirmé :

S'il existe un exemple classique de la façon de ne pas constituer une opération de maintien de la paix, c'est bien la Mission d'observation de la Communauté européenne. Elle est très mal commandée, si on se rappelle le fait que la mission est dirigée par un ambassadeur du pays qui occupe la présidence de la Communauté européenne... Son équipement est très médiocre. Les véhicules sont fournis par un certain nombre de pays, dont ne fait pas partie le Canada, et les communications lorsque la mission s'est trouvée en Bosnie-Herzégovine étaient déplorables. Les observateurs militaires couraient des risques. (7:14)

Il a ajouté :

La participation de la CEE dans les États balkaniques pose un problème sur le plan des opérations des contrôleurs ou observateurs, en ce sens que la CEE entretient, paraît-il, un parti-pris en faveur de la Croatie. En fait, il est évident que l'appui de l'Allemagne aux Croates, la participation de la France en Ukraine et l'appui de la Grèce à la Serbie ont causé des problèmes pour les contrôleurs de la Communauté européenne et les a placés dans une situation de risque considérable. (7:15)

Etant donné que l'OTAN a élargi son mandat pour participer aux missions de l'ONU et qu'elle est la seule organisation militaire multilatérale, qui soit crédible dans le monde occidental :

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada exhorte les membres de l'OTAN à prendre les mesures qui s'imposent pour appuyer de manière plus décisive les missions de l'ONU.

avec les Nations Unies que si leurs activités sont conformes aux objectifs et aux principes de la Charte.

Récemment, l'ONU s'est jointe à des groupements régionaux pour régler des problèmes particuliers. Elle a coopéré avec l'Organisation de l'unité africaine et la Ligue des Etats arabes à propos de la Somalie. Elle a travaillé avec l'Association des pays du Sud-Est asiatique et avec des Etats de diverses régions pour réunir à Paris les parties au conflit cambodgien. Dans le cas du Nicaragua, une initiative complexe à laquelle ont participé des Etats individuels, des groupes d'Etats et l'Organisation des Etats américains a contribué au rétablissement de la paix. En ce qui concerne la Yougoslavie, la CBE, la CSCB et l'OTAN ont toutes lâché de collaborer avec l'ONU pour rétablir la paix.

On peut s'étonner, malgré une telle coopération, de l'absence manifeste de progrès et des nombreuses querelles internes entre l'ONU et les divers organismes régionaux. Le traitement de la crise en Yougoslavie est venu aggraver le problème. Le fait que le Conseil de sécurité ait approuvé le 17 juillet un accord de cessez-le-feu négocié par la Communauté européenne a provoqué la colère du Secrétaire général, étant donné le fardeau supplémentaire qu'un tel accord imposerait à l'ONU. Le Secrétaire général craignait, d'une part, les pressions supplémentaires auxquelles serait soumise l'Organisation, dont les capacités sont déjà restreintes, et, d'autre part, que les troubles en Europe ne monopolisent l'attention aux dépens de la Somalie, aux prises avec des problèmes encore plus terribles. M. Boutros-Ghali a fait remarquer que les organismes régionaux sont au service des Nations Unies.<sup>39</sup>

Dans son témoignage devant le Sous-comité, M. Geoffrey Pearson a soutenu que l'OEA et l'OTAN devraient «participer davantage et être davantage prêtes et préparées à participer à des opérations de maintien de la paix dans le cadre de conflits régionaux particulièrement dans le cas de l'OTAN». (5:17) De son côté, M. Jeremy Kinsman a observé que le Canada exerçait «des pressions pour que les organismes régionaux, par exemple la CSCB en Europe, soient davantage considérés comme l'autorité politique responsable des opérations de maintien de la paix». Il a ajouté que Mme Barbara McDougall, ministre des Affaires extérieures du Canada, a été «la première à commencer à explorer la possibilité que les ressources de la CSCB et de l'OTAN servent à asseoir les interventions futures en Europe pour le maintien de la paix». (4:6)

A une réunion tenue en novembre 1991, les chefs des Etats membres du Conseil de l'Atlantique Nord ont convenu que les alliés de l'OTAN devraient être appelés à contribuer à la stabilité et à la paix mondiales en fournissant des troupes pour les missions des Nations

<sup>39</sup> Patrick E. Tyler, «U.N. Chief's dispute with Council Boils Over», *The New York Times*, 3 août 1992. Pour plus de détails sur le différend qui a opposé le secrétaire général et le Conseil de sécurité, voir l'édition hebdomadaire du *Manchester Guardian*, 2 août 1992.

## Le Sous-comité recommande :

a) que le gouvernement du Canada appuie pleinement les efforts du Secrétaire général pour améliorer la situation financière actuelle de l'ONU, et notamment les propositions qu'il présente dans son rapport *Agenda pour la paix*;

b) que le gouvernement du Canada, à chaque occasion qui se présente et aux plus hauts échelons, presse les pays qui accumulent les arriérés dans leurs contributions au budget général de fonctionnement des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, de s'acquitter de leurs dettes; et

c) que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur fassent tenir régulièrement au Parlement un bilan clair et détaillé des coûts de notre participation aux opérations de maintien de la paix et des sommes que nous recouvrons des Nations Unies ou d'autres organismes par suite de ces activités, peut-être en même temps que le budget des dépenses annuel, afin d'aider le Parlement à exercer son droit de regard sur le maintien de la sécurité nationale.

## Les organismes régionaux

Dans son rapport *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général de l'ONU n'a pas cherché à établir un cadre ou une division du travail qui régirait les relations entre l'ONU et les organismes régionaux. Il a toutefois soutenu qu'une coopération accrue entre les deux niveaux d'organisation présenterait de grands avantages :

...l'action régionale, par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération aux efforts de l'Organisation des Nations Unies, pourrait non seulement rendre plus légère la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales.<sup>38</sup>

Le chapitre VIII de la Charte de l'ONU, intitulé «Accords régionaux», ne donne pas de définition précise de ces accords, ce qui laisse aux Nations Unies une grande marge de manœuvre. Les organismes régionaux en question pourraient être des organes créés par traités, des organisations de sécurité et de défense mutuelles, des organisations destinées à assurer le développement régional ou des groupes constitués pour s'occuper de questions politiques, économiques et sociales particulières. Mais ces organisations ne peuvent coopérer



Or, fait notable, les montants en question sont relativement faibles. Cependant, vu la multiplication sans précédent des nouvelles missions, on prévoit qu'en 1992 le coût du maintien de la paix aura beaucoup augmenté : il devrait friser les trois milliards de dollars américains, comparativement à 730 millions de dollars US en 1991. Mais en admettant ce chiffre de trois milliards, le reste du budget administratif de l'ONU, par contre, ne s'élèvera qu'à un milliard de dollars américains. M. Brian Urquhart a indiqué au Sous-comité que, malgré les anomalies du système de quotes-parts (par exemple, la quote-part de plusieurs Etats riches du Golfe reste très faible), le problème serait soluble si les gouvernements payaient leurs dettes à temps.

Malheureusement, l'ONU ne possède aucun fonds de réserve qui lui rapporte des intérêts. Dans *Agenda pour la paix*, plusieurs propositions visent à redresser cette situation. Ainsi, pour résoudre les problèmes de trésorerie imputables au niveau élevé des contributions non acquittées et à l'insuffisance des réserves, le Secrétaire général propose les mesures suivantes :

- réclamer des intérêts sur les contributions non acquittées;
- porter le fonds de roulement à 250 millions de dollars et faire en sorte qu'il représente 25 p. 100 du montant annuel des dépenses réparties entre les Etats membres au titre du budget ordinaire;
- créer temporairement un fonds de réserve pour le maintien de la paix, d'un montant de 50 millions de dollars, qui servirait à financer le démarrage des opérations de maintien de la paix;
- autoriser le Secrétaire général à contracter des emprunts auprès d'établissements de crédit, lorsqu'il ne peut plus obtenir de liquidités auprès d'autres sources;
- créer un fonds «autorenouvelable» pour l'aide humanitaire, de l'ordre de 50 millions de dollars, qui serait utilisé en cas de problème humanitaire aigu (cette proposition a maintenant été appliquée);
- établir un fonds de dotation des Nations Unies pour la paix d'un milliard de dollars, pour le règlement des différends et le maintien de la paix.<sup>37</sup>

Le Secrétaire général a tenu particulièrement à la création immédiate du fonds autorenouvelable de 50 millions de dollars pour le maintien de la paix. En outre, il a préconisé que, pour chaque nouvelle opération de maintien de la paix décidée par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ouvre un crédit représentant un tiers du coût estimatif de ladite opération. Enfin, il a proposé que le Secrétaire général soit autorisé, dans des circonstances exceptionnelles, à passer des contrats sans procéder à des appels d'offres.

---

<sup>37</sup> *Agenda pour la paix*, p. 44. Il pourrait s'agir d'un mélange de quotes-parts et de contributions volontaires provenant des gouvernements, du secteur privé et de particuliers. Ce fonds pourrait alors servir à financer le démarrage des opérations de maintien de la paix. Outre ces propositions du Secrétaire général, d'autres idées ont été avancées, comme la perception d'un droit sur les ventes d'armes, la perception d'un droit sur les voyages aériens internationaux, l'autorisation donnée aux Nations Unies d'emprunter auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.



TABLEAU 2

Opérations de maintien de la paix de l'ONU : coûts estimatifs pour le Canada depuis l'exercice 1964-1965 jusqu'à l'exercice 1992-1993 (en milliers de dollars canadiens)

OPÉRATION	Coûts recouvrables (5)	Coûts recouverts	Non remboursés 11/92
UNFICYP (1)	24 873 \$	9 216 \$	15 657 \$
FNUOD (2)	53 639	52 826	813
ONUST (3)	0	0	0
MONUIK	4 200	3 082	0 (6)
UNAVEM	0	0	0
MINURSO	643	290	353
ONUSAL	40	40	0
APRONUC	6 800	530	0 (6)
FORPRONU I	26 800	2 426	0 (6)
FORPRONU II	0	0	0
BSGAP	0	0	0
UNMOGIP	1 125	1 104	21
CSNU	0	0	0
ONUSOM	18 000	0	0 (6)
OMNUI (4)	7 470	7 362	108
GANUPT (4)	7 480	3 179	4 301
ONUCA (4)	8 457	8 457	0
159 527 000 \$		88 512 000 \$	21 253 000 \$

Notes : (1)

Les factures de l'UNFICYP n'ont pas été payées depuis juin 1980.

(2) Les chiffres pour la FNUOD ne sont disponibles que depuis l'exercice 1980-1981.

(3) Les chiffres pour l'ONUST ne sont disponibles que depuis l'exercice 1975-1976.

(4) Le GOMNUII, le GANUPT et l'ONUCA sont redéployés.

(5) Les montants à recouvrer comprennent le remboursement du coût des troupes et toutes les factures envoyées à l'ONU à des fins de recouvrement.

(6) Une facture a été envoyée à l'ONU en décembre 1992 pour recouvrer les coûts de la participation du Canada à la MONUIK. Les factures ne sont pas encore établies pour l'APRONUC, la FORPRONU I, ni l'ONUSOM. On est en train d'en déterminer les montants réels.

par l'ONU, et le maintien du contingent selon les normes de l'ONU. Le Canada assume tous les autres coûts, comme ceux du Système national de commandement, de contrôle et d'information, et il complète les rations de l'ONU lorsqu'elles ne satisfont pas aux normes canadiennes.

Depuis l'établissement du GOMNUII (Iran-Iraq), les remboursements au Canada se font selon un système de facturation ou un accord financier dit «note verbale», négocié par le Canada, par l'intermédiaire du MDN, et par l'ONU. Ce système est fondé sur les directives de l'ONU à l'intention des pays qui fournissent des contingents et sur un document budgétaire de l'ONU ayant trait à chaque mission. Il comporte également d'autres dispositions propres au Canada, qui peuvent ne pas avoir été mentionnées dans ces documents. De plus, à l'occasion, l'ONU remet au Canada une «lettre d'attribution», où elle lui demande de fournir des biens ou des services supplémentaires non visés par d'autres accords. Ces requêtes sont soumises au même système de facturation.

Il y a souvent des décalages entre la date à laquelle une facture est envoyée et le moment où elle est payée, soit que l'ONU s'interroge sur certaines dépenses, soit qu'elle n'ait aucun relevé faisant état d'une facture reçue. Dans ce dernier cas, le MDN annule simplement l'ancienne facture et en émet une nouvelle. Le tableau 2 indique les coûts estimatifs que les opérations de maintien de la paix de l'ONU ont représentés pour le Canada, depuis 1964.

### 3) La réforme du financement

Le financement du maintien de la paix présente de nombreuses difficultés, les moindres n'étant pas les formules tortueuses et compliquées que l'ONU a dû concevoir afin de vaincre la réticence politique de certains Etats membres à s'acquitter de leurs obligations et de parvenir à obtenir assez de fonds pour rassembler les forces voulues. Comme le faisait observer en 1989 le Secrétaire général de l'ONU, M. Perez de Cuellar, il est facile de voter pour une opération de maintien de la paix, mais il faut comprendre qu'un tel vote doit s'accompagner de contributions à une intervention que les membres du Conseil de sécurité ont eux-mêmes réclamée.<sup>35</sup> M. de Cuellar a aussi fait remarquer :

Les arrangements financiers actuels ont non seulement un caractère limitatif dangereux au cours de la période d'organisation d'une opération complexe; mais ils imposent également un fardeau financier injuste aux pays qui contribuent à la Force. De plus, ils tendent à amoindrir la perception d'une responsabilité collective, perception psychologique essentielle aux opérations de maintien de la paix.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Thailif Deen, *UN head: we need money not applause*, *Jane's Defence Weekly*, 30 septembre 1989, p. 636.

<sup>36</sup> Rapport du Secrétaire général sur le travail de l'Organisation, *Official Records of the General Assembly, Forty-fourth Session, Supplement No. 1*, septembre 1989, (A/44/1), p. 10.

La mission de l'ONU à Chypre, qui a toujours été financée par des contributions volontaires, souffre d'un endettement chronique. M. William Barton a expliqué au Sous-comité comment on en est arrivé à une telle situation.

### *c) Exceptions*

L'UNFICYP a été formée à un moment où les Nations Unies traversaient une crise constitutionnelle et financière déclenchée par le financement de la FVNU et de la force déployée au Congo. L'Union soviétique et la France ont notamment contesté la légalité des sommes consacrées à ces opérations. Le Conseil de sécurité a donc approuvé le déploiement de l'UNFICYP, en l'occurrence l'opération de Chypre, uniquement sur la base d'un financement volontaire. La nécessité de mettre sur pied l'UNFICYP pendant la guerre froide s'expliquait par le fait qu'un retrait entraînerait presque inévitablement la guerre entre la Grèce et la Turquie, avec toutes les menaces qui planeraient alors sur la paix en Europe de l'Ouest et sur l'harmonie au sein de l'OTAN. Les pays de l'Europe de l'Ouest n'ont malheureusement pas accepté unanimement de porter la majeure partie du fardeau financier. Autant que je sache, la France n'a encore rien versé. (5:12)

La FORPRONU II en Bosnie est financée uniquement par les pays participants. Cette décision a été prise pour favoriser une intervention rapide. Or, comme le Secrétaire général adjoint Gouling l'a reconnu devant le Sous-comité, cette décision établit un précédent peu souhaitable puisqu'elle permet à certains pays très riches, comme les États-Unis, l'Allemagne et le Japon, de ne rien déboursier.

### *d) Politique canadienne*

Fidèle à un principe établi de longue date, le Canada a toujours payé avec ponctualité toutes ses contributions générales et spéciales. Il n'est donc pas étonnant que M. Jeremy Kinsman, alors sous-ministre adjoint des Affaires politiques et de la Sécurité internationale au ministère des Affaires extérieures, ait indiqué au Sous-comité que «l'une des choses importantes à nos yeux, c'est que les membres de l'ONU versent leurs cotisations et qu'ils les versent à temps ou, du moins, le plus tôt possible». (4:7)

### *2) Recouvrements*

Les principales dépenses du maintien de la paix sont les remboursements aux pays pour leur participation, les «recouvrements», selon l'expression utilisée par le ministre de la Défense nationale. Historiquement, l'ONU a assumé le coût de la solde et des indemnités des troupes selon le taux en vigueur à l'ONU (qui est à l'heure actuelle de 1 130,75 \$ US par personne, par mois); le transport de retour du personnel; les coûts liés à toute mission de reconnaissance approuvée par l'ONU; la peinture des véhicules aux couleurs de l'ONU (puis aux couleurs initiales); la location d'équipement lourd pour le chargement et le déchargement; le déplacement de matériel à destination ou en provenance du théâtre des opérations; le coût des fournitures destinées à l'ONU; la dépréciation des véhicules et du matériel aux taux établis



un plus grand rôle à jouer dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. À l'heure actuelle, par exemple, la contribution spéciale des États-Unis s'élève à 30,6 p. 100, ce qui est nettement supérieur à sa contribution générale de 25 p. 100.

Cependant, l'établissement d'une contribution spéciale pour une opération précise ne garantit pas que chaque État versera sa quote-part. Certains États refusent par principe de payer pour une opération en particulier, tandis que d'autres se contentent d'invoquer des difficultés financières. Le tableau 1 indique le total des contributions spéciales non acquittées par les pays contributeurs en date du 1<sup>er</sup> novembre 1992. Les arriérés des républiques de l'ancienne Union Soviétique sont attribuables à leurs difficultés économiques. En ce qui concerne les États-Unis, c'est plutôt une question de politique budgétaire, car leur exercice financier débute le 1<sup>er</sup> octobre, date à laquelle un versement important a été fait. La majeure partie des arriérés américains est reliée à deux opérations, la FINUL (Liban) et l'APRONUC (Cambodge), pour lesquelles sont dues respectivement les sommes de 65 millions et de 45 millions de dollars US. Les États-Unis ont fait d'importants versements pour chacune de ces opérations à l'automne 1992, soit près de 90 millions de dollars US pour la FINUL et près de 200 millions pour l'APRONUC. Les sept États mentionnés ci-dessous, dont l'arriéré réuni s'élève à 518 955 000 \$ US, sont responsables de 80 p. 100 des contributions spéciales non acquittées.

TABLEAU 1

Arriérés de certains États membres de l'ONU  
dans le soutien du maintien de la paix (en milliers de dollars américains)

ÉTAT (milliers de \$ US)	Arriérés Années précédentes	Contributions Pour 1992	Total	Pégués en 1992	Montant à payer
Belarus	3 366,6	6 230,0	9 596,5	1 341,9	8 254,7
Tchécoslovaquie	7 120,2	10 558,0	17 678,2	8 370,6	9 307,6
Allemagne	17 248,8	165 517,8	182 766,6	160 780,8	21 295,8
Japon	75,0	219 433,3	219 508,3	168 576,1	50 932,2
Féd. de Russie	126 773,4	184 707,9	311 481,2	49 977,6	261 503,6
Ukraine	12 477,2	21 928,7	34 405,9	5 082,8	29 323,1
E.U.	145 905,8	566 775,7	712 681,5	575 032,8	137 648,7
Total des pays ci-dessus	312 967,0	1 175 159,0	1 488 117,0	969 162,0	518 955,0
Total de tous les États	373 679,0	1 841 144,0	2 184 721,0	1 534 917,0	649 804,0

Source : Secrétariat de l'ONU, *État des contributions au 31 octobre 1992*.



<sup>34</sup> Certaines missions très restreintes ont été financées à même le budget général de l'ONU.

<sup>33</sup> Pour calculer les quotes-parts, l'ONU divise les États en quatre catégories : A, B, C et D. La catégorie A comprend les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, la catégorie B, les États développés autres que les cinq membres permanents; dans la catégorie C se rangent les pays en développement mieux nantis et, dans la catégorie D, les pays les moins développés.

Les contributions spéciales sont calculées selon une formule particulière. Elles sont réduites proportionnellement pour les pays moins développés, soit de 10 p. 100 pour la catégorie C et de 20 p. 100 pour la catégorie D. Mais cette réduction nécessite une redistribution de 6 p. 100 de la contribution totale, pourcentage qui est assumé entièrement par les membres permanents du Conseil de sécurité, puisque ces derniers ont proportionnellement

b) *Contributions spéciales*

Les opérations de maintien de la paix sont en majeure partie financées par des contributions spéciales.<sup>34</sup> Les deux grandes exceptions à cette règle sont traitées plus loin sous la rubrique «c) *Exceptions*». Pour chaque mission, les États reçoivent un avis de recouvrement spécial en sus de leur contribution générale régulière. Chaque opération est évaluée individuellement, les pourcentages absorbés par chaque État variant selon le résultat des négociations. Si on a voulu considérer ces contributions à part, c'est sans doute pour laisser aux États le choix d'appuyer ou non telle ou telle opération. Le maintien de la paix est la seule activité de l'ONU financée de cette façon. En raison du coût élevé de ces missions et de l'impossibilité de prévoir quand elles s'avèreront nécessaires ou seront approuvées, l'ONU ne peut les financer à partir de son budget général.

Ces pourcentages sont ensuite rajustés quelque peu par un mécanisme d'allègement budgétaire négocié entre les États. Il s'agit de points d'ajustements spéciaux, représentant un centième d'un pour cent du budget de l'ONU. Une fois établis, ces pourcentages restent en vigueur trois ans. Pour la période en cours, sa politique de restrictions financières a amené le Canada à refuser d'assumer des points d'ajustements spéciaux. Sa quote-part actuelle est de 3,11 p. 100, ce qui représentait en 1992, 30 662 414 \$ US. Au cours de la dernière période de trois ans, le Canada s'était chargé de deux points d'ajustements spéciaux pour certains pays moins développés, ce qui signifie que sa quote-part générale avait augmenté de 190 000 \$ US.

C'est par un système de contributions générales que l'ONU tire les revenus nécessaires à ses opérations courantes (c.-à-d. autres que le maintien de la paix). Chaque pays reçoit un avis de recouvrement indiquant le montant qu'il doit à l'ONU; tout État membre est tenu de verser sa quote-part. Ces quotes-parts sont calculées selon la «capacité de paiement» de chaque pays, en fonction d'abord de son produit intérieur brut (PIB). De nombreux autres critères, tels que l'importance de la dette extérieure et le niveau de revenu par habitant, sont aussi pris en considération.<sup>35</sup> Cette formule favorise donc légèrement les pays moins développés. Elle établit un barème qui indique le pourcentage du budget total que chaque État membre doit verser.

Il y a moyen de présenter des propositions et des méthodes de normalisation du fonctionnement onusien par le biais du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU — mieux connu sous le nom de Comité des 34, soit le nombre d'Etats membres qui y siègent —, au sein duquel le Canada joue un rôle important. Ce Comité a été remis sur pied en 1989 pour élaborer des cours de formation et des procédures de financement et de normalisation pour les opérations de maintien de la paix. Il a proposé notamment que les pays membres fournissent des renseignements sur les forces et le matériel qu'ils pourraient engager dans des opérations futures; qu'ils dressent un répertoire d'informations sur les forces policières, le personnel des communications et de la logistique, les spécialistes des élections et les observateurs. On étudie à l'heure actuelle de nouveaux procédés techniques pour réduire la main-d'oeuvre et accroître l'efficacité, tels que les satellites, le matériel de surveillance aérienne et les détecteurs.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada étudie la possibilité de tirer parti de sa position au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour signaler les lacunes du système d'approvisionnement onusien et préconiser l'attribution de ressources et de fonds suffisants, afin de : a) constituer, au siège de l'ONU, un bassin de logisticiens bien formés et expérimentés, b) assurer des lieux d'entreposage adéquats.

Le Sous-comité exhorte le gouvernement du Canada à proposer aux principales puissances militaires d'apporter une contribution utile aux efforts de maintien de la paix de l'ONU en offrant régulièrement le soutien logistique de leurs forces armées.

Le Sous-comité presse également le gouvernement du Canada de plaider avec vigueur aux Nations Unies, particulièrement au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, pour l'uniformisation du fonctionnement militaire de l'ONU, à partir du système d'état-major en vigueur dans la majorité des pays contributeurs.

## Le financement du maintien de la paix

Le financement des opérations de maintien de la paix comporte deux aspects distincts : les recettes et les dépenses, ces dernières comprenant le remboursement des pays qui fournissent des contingents. Dans le jargon de l'ONU, les recettes proviennent de «quotas-parts» ou contributions, tandis que les Etats sont remboursés pour leur participation, au moyen de recouvrements. Il s'agit de questions complexes, qui ont une grande importance politique.

### i) Contributions générales

personnel.<sup>32</sup> Pour un système logistique efficace, il faudrait un personnel bien formé, des installations d'entreposage suffisantes et un financement approprié.

Le major-général MacKenzie a exprimé l'espoir que la nouvelle inclination des États-Unis à s'engager davantage dans le maintien de la paix apportera à l'ONU l'aide dont elle a tant besoin.

Leur énorme capacité logistique résoudrait non seulement le principal problème du maintien de la paix des Nations Unies, mais il donnerait aux États-Unis l'occasion de faire une analyse rétrospective de leur contribution. (8:7)

### *iii) L'uniformisation des opérations militaires*

Les premières semaines d'une mission de maintien de la paix sont considérées comme les plus importantes. Or, cette étape est souvent marquée par une grande confusion et de nombreuses insuffisances. Le colonel Donald Ethell a fait remarquer au Sous-comité :

Là où il y a un problème, c'est au niveau de la force, c'est-à-dire le mélange des diverses nationalités. Il y a généralement de la confusion et de la désorganisation, du moins au début des opérations. (7:11)

Le colonel Ethell a indiqué au Sous-comité qu'il existe un «besoin évident de standardisation des systèmes d'état-major et, évidemment, du commandement et du contrôle, particulièrement lors des missions des Nations Unies». (7:11)

Lorsque l'ONU assemble une force de maintien de la paix, elle doit s'efforcer d'assurer un équilibre régional. On se retrouve avec de grandes différences de fonctionnement parmi les divers contingents nationaux qui font partie de la mission. Selon le colonel Ethell, «on a tendance à avoir un personnel trop nombreux et trop haut placé au siège social pour faire en sorte qu'il y ait une représentation également à ce niveau». (7:13) Cette situation a pour effet d'abaisser les normes d'opération, aussi le colonel Ethell recommande-t-il :

Les missions de maintien de la paix doivent standardiser leurs opérations en fonction d'un système d'état-major éprouvé... [L]es opérations de maintien de la paix nécessitent une norme internationale, qui pourrait en quelque sorte être établie à partir d'une standardisation de la formation donnée par tous les pays participants. C'est à l'administration centrale des Nations Unies que devrait incomber la responsabilité de cette standardisation. (7:17)

---

<sup>32</sup> Colonel J.D. Murray, *The Military Requirements of Peacekeeping: Regular vs. Reserve*, in Calvin Bricker, ed., *Canada's Reserves and Peacekeeping*, York Centre for International and Strategic Studies, 1988, p. 42-51.



En règle générale, l'ONU se procure le matériel nécessaire sur le marché mondial et le transporte dans la région des opérations, ce qui entraîne une multitude de problèmes qu'un officier chevronné a résumés ainsi : 1) l'absence de contrôle de la qualité à la source place le militaire qui reçoit les marchandises devant le choix difficile de les rejeter, et de condamner ainsi ses troupes à subir de longs retards, ou d'accepter ces marchandises inacceptables, faute de mieux; 2) les frustrations qu'engendre un ensemble désuet et rigide de règlements et de procédures d'acquisition de matériel militaire; et 3) un processus inadéquat de dotation en

davantage à l'équipement des Forces canadiennes.

Forces canadiennes du maintien de la paix ont dû acheter du matériel sur place ou recourir pas de véhicules ni de matériel d'entretien et de télécommunications. À certains moments, les comme des tentes, des couvertures, des seaux et des bâches en plastique.<sup>31</sup> On n'y entrepose notamment d'uniformes et de fournitures utilisées par le Bureau de secours d'urgence de l'ONU, aux missions en cours. La plupart des articles entreposés à Pise sont non périssables. Il s'agit certains besoins, l'ONU dispose d'un entrepôt à Pise (Italie), où est gardé le matériel destiné que le système d'approvisionnement de l'ONU soit nettement insuffisant. Pour répondre à coordination<sup>32</sup> des troupes et du personnel dans le territoire sous mandat. Il semble cependant fournitures, les communications entre la mission et le siège de l'ONU, la direction et la du soutien logistique de l'opération, y compris les finances, l'acquisition du matériel et des personnel voué aux opérations à l'ONU, ainsi que les logisticiens militaires sont responsables à cause des insuffisances et des anomalies du système actuel. Le chef de l'administration et le

### *ii) Un soutien logistique insuffisant*

Une fois le commandant militaire choisi, les commandants des contingents nationaux peuvent être invités une semaine à New York pour y faire sa connaissance et celle des responsables de l'ONU. Habituellement, les commandants des contingents nationaux ne rencontrent pas les responsables de la logistique de la Division des opérations hors Siège, ni les civils chargés de l'administration des opérations sur le terrain. Il en est de même pour les civils. Ces derniers, comme les militaires, reçoivent un plan de mission dressé par une personne qu'ils ne connaissent pas et ils ne rencontreront leurs effectifs que sur le terrain.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Robin Hay, «Aspects civils des opérations de maintien de la paix des Nations Unies», Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, Exposé n° 38, octobre 1991, p. 1.

<sup>31</sup> Pour une analyse plus détaillée des besoins de l'ONU en matériel, voir William Durch et Barry Blechman, *Kop. cit.*, p. 77-80.



i) Une voie hiérarchique divisée

Le principal changement touchant le maintien de la paix réside dans la création d'un nouveau Département des affaires politiques (DAP) et dans l'incidence de ses relations avec le Bureau des opérations de maintien de la paix (BOMP), tous deux relevant d'un secrétaire général adjoint. Le Département des affaires politiques est maintenant responsable des opérations de rétablissement de la paix. Il tâche de déceler les situations porteuses de conflits, en étroite collaboration avec le cabinet du Secrétaire général. Les deux divisions sont engagées dans les situations critiques, aux deux étapes qui précèdent l'interposition effective d'une force de maintien de la paix : l'étape des négociations diplomatiques et celle du rétablissement de la paix. Elles signalent le moment opportun d'entreprendre des opérations de maintien de la paix.

C'est à ce stade qu'est censé intervenir le Bureau des opérations de maintien de la paix (BOMP). Ce dernier est chargé, entre autres choses, de la planification politique et militaire initiales et du recrutement du personnel militaire pour chaque mission. Le Secréariat tient à assurer le contrôle civil des opérations, particulièrement lorsqu'il s'agit de missions importantes et complexes qui comportent des fonctions et des éléments civils et militaires. Dans de telles opérations, qui visent des objectifs politiques qui débordent les considérations militaires, on désigne des civils (représentants spéciaux) pour diriger les opérations, et non un commandant militaire. Cette façon de faire procède de l'idée que l'avenir du maintien de la paix consiste à faciliter les transitions politiques et à donner sans cesse l'exemple d'une subordination du militaire au civil.<sup>27</sup>

Malheureusement, la voie hiérarchique est divisée. Le BOMP assume l'organisation du maintien de la paix avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, chargé de recruter les civils qui s'occupent de maintien de la paix, et avec la Division des opérations hors Siège (DOHS), responsable des aspects administratifs et logistiques des missions. Or, la DOHS ne relève pas du BOMP, mais du Département de l'administration et de la gestion du Secréariat. Donc, le commandant de la force relève du BOMP, tandis que le chef de l'administration dépend de la DOHS.<sup>28</sup> De plus, selon le major-général MacKenzie, les règles de l'ONU sur le personnel civil ont empêché de réunir le nombre voulu de volontaires pour des missions dans certaines régions, dont l'ex-Yougoslavie.

Nous étions censés avoir 300 employés civils et, au bout de trois mois, nous en avions tout juste 30 qui se tuaient à la tâche, mais qui faisaient peu de progrès, compte tenu que notre force comptait 14 000 personnes. (8:7)

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.76.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p.71.

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement du Canada montre clairement au Secrétariat des Nations Unies l'urgence de certaines mesures minimales de commandement et de contrôle, notamment un centre de commandement et de contrôle fonctionnant 24 heures sur 24 et sept jours par semaine, ainsi qu'une salle de gestion de crises qui permettent au Secrétariat de répondre plus efficacement aux exigences décuplées qui sont les siennes actuellement.

## La gestion du maintien de la paix : une organisation fragmentée

Le regain d'activité de l'ONU a mis au jour un certain nombre de lacunes. Sous la pression des nouveaux besoins, la structure et le fonctionnement du Secrétariat sont apparus à maints égards déficients. L'ONU est devenue peu à peu une lourde bureaucratie : avant 1992, pas moins de 27 secrétaires généraux adjoints et autant de sous-secrétaires généraux relevaient tous directement du Secrétaire général. L'engorgement aux échelons supérieurs était donc inévitable, le plus haut fonctionnaire de l'ONU se voyant submergé de rendez-vous et de réunions.

Le nouveau Secrétaire général a lâché d'instituer certaines réformes, en partie à la suite de pressions considérables de la part des Etats membres. Un groupe de 30 Etats membres, dont faisait partie le Canada, a préparé une série de propositions de réformes à l'automne 1991. Ce groupe a fait remarquer que la structure du Secrétariat de l'ONU avait été façonnée en grande partie par 40 années de solutions particulières trouvées aux problèmes du temps et de résolutions de l'Assemblée générale adoptées dans des circonstances très différentes de celles qui existent aujourd'hui. Il a donc proposé un regroupement fonctionnel des principales activités du Secrétariat, afin d'améliorer le contrôle qu'exerce le Secrétaire général sur l'organisation, de rationaliser la prise de décisions, de réduire le double emploi et d'accroître la coordination des activités dans le même secteur.<sup>25</sup>

En février 1992, le nouveau Secrétaire général a donné suite à ces propositions en modifiant la structure du Secrétariat. Trois grands départements ont été créés : le Département de l'administration et de la gestion, le Département des affaires politiques et celui du développement économique.<sup>26</sup> Or, malgré ces changements, tout indique qu'il reste encore beaucoup à faire.

<sup>25</sup> Mission de l'Australie aux Nations Unies, *Secretariat Reform: Background Memorandum*, le 29 novembre 1992, p. 1-3.

<sup>26</sup> William J. Durch et Barry M. Blechman, *Keeping the Peace: The United Nations in an Emerging World Order*, The Henry L. Stimson Centre, Washington, D.C., mars 1992, p. 66.

Le Canada a toujours minimisé l'importance du Comité d'état-major, pour des raisons précisées par un certain nombre de témoins qui ont comparu devant le Sous-comité. L'ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, M. William Barton, a indiqué :

J'ai de la difficulté à concevoir un organisme qui se veut militaire, mais qui est aussi hautement politique, en train de mener une guerre. Il s'agit là d'opérations menées par des comités. Peut-être y a-t-il un rôle pour le Comité d'état-major, mais je pense que le concept dans la Charte, où il devait en fait correspondre au Comité d'état-major, est très équivoque. (5:34)

Le professeur David Cox de l'Université Queen's s'est montré lui aussi sceptique sur le rôle possible du Comité d'état-major, compte tenu de la composition du Conseil de sécurité.

Si vous optez pour la formule du Comité d'état-major, vous renforcez l'emprise des membres permanents du Conseil de sécurité. Comme vous le savez, si nous le faisons, nous risquons une remise en question de la légitimité actuelle des cinq États membres permanents, mais sinon, que peut-on faire d'autres? (6:28)

Néanmoins, M. Geoffrey Pearson a soutenu que le Comité pourrait jouer un rôle utile, sous réserve de certaines modifications.

Il faudrait sans doute l'élargir, c'est-à-dire admettre en son sein d'autres pays, ou alors, il pourrait créer des sous-comités dont les membres seraient des fournisseurs de troupes. Il est impossible d'en élargir la composition sans modifier la Charte, ce qui poserait un problème, mais il existe d'autres dispositions dans la Charte qui permettraient de lui donner plus de poids. (5:16)

Une façon d'adapter la Charte sans la modifier serait d'avoir recours à l'article 29, qui énonce que «le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions». Il serait alors possible de se soustraire aux dispositions de l'article 47 pour établir un comité d'état-major plus représentatif. Un tel organisme, qui, selon la proposition du professeur Cox, devrait être constitué d'une vingtaine ou d'une trentaine de personnes relevant d'abord du Secrétaire général puis du Conseil de sécurité, renforcerait sans aucun doute les capacités militaires du bureau du Secrétaire.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de proposer, conformément à l'article 29 de la Charte des Nations Unies, la création d'un organe subsidiaire de l'ONU, qui servirait de commission consultative militaire. Tout en assurant la coordination avec les secrétaires généraux adjoints compétents, cette commission aurait son propre chef d'état-major qui relèverait directement du Secrétaire général. Cela renforcerait les capacités militaires du Secréariat des Nations Unies d'assurer la paix et la sécurité internationales.



que des missions d'observation discrètes, qui ne nécessitent pas le même déploiement de troupes et de services.

Or, suite aux témoignages qu'il a entendus et à sa visite au siège de l'ONU à New York, le Sous-comité s'inquiète d'une chose. Malgré l'étendue et l'importance des responsabilités qu'elle assume, l'ONU ne dispose pas d'installations suffisantes pour administrer des initiatives aussi nombreuses et complexes. Au siège de l'ONU notamment, il n'y a pas de salle de gestion des crises, une installation pourtant normale de toute organisation militaire.

On ne semble guère axé sur les situations d'urgence au Secrétariat, malgré les bonnes intentions, le travail assidu et les compétences exceptionnelles qui s'y déploient. À titre d'exemple, le major-général MacKenzie a mentionné à plusieurs reprises, dans son témoignage, que le siège de l'ONU n'assurait pas une liaison 24 heures sur 24, sept jours sur sept. À diverses occasions, il a communiqué avec New York pour demander conseil et s'est fait répondre que le responsable le rappellerait le lendemain matin. (8:13) Ce n'est pas là une situation que le Canada, ou aucun autre État membre de l'ONU, peut tolérer, et d'autant moins qu'elle a été signalée à maintes reprises aux responsables de l'ONU.

Le Sous-comité reconnaît que, pendant de nombreuses années, l'organisation du maintien de la paix a été plutôt satisfaisante. Mais si l'ONU est en train de créer un nouveau modèle de maintien de la paix, comme le pensent les hauts fonctionnaires onusiens que le Sous-comité a rencontrés, il serait bon qu'elle mette de l'ordre dans ses propres affaires pour être prise au sérieux par les pays qui fournissent des troupes. L'ONU a désespérément besoin d'un nouveau système de commandement et de contrôle. D'après ce que nous a indiqué le professeur Cox, propos qui ont d'ailleurs été confirmés par le colonel Ethell et le major-général MacKenzie, les capacités militaires des Nations Unies sont extrêmement fragiles et ténuës. (6:28; 7:11; 8:6,13)

Il n'existe en fait aucune hiérarchie militaire au sein de l'organisation mondiale. Théoriquement, le Comité d'état-major, qui se compose des chefs d'état-major des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, est censé, selon l'article 47 de la Charte des Nations Unies, «conseiller le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil...». L'article 47(3) stipule également que le Comité d'état-major «est responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil». Or, le Comité d'état-major n'a tenu que des réunions symboliques tout au long de la guerre froide. Il n'est toujours qu'un organisme largement inactif.<sup>24</sup>



ses constatations, l'ONU décidera s'il convient ou non d'établir un tribunal pour crimes de guerre mondiale; un Canadien en fait partie.

Mentionnant le travail de cette commission dans l'ancienne Yougoslavie, le major-général MacKenzie a indiqué au Sous-comité que la présence d'une équipe chargée de surveiller les atteintes aux droits de la personne et les autres cas de contravention à la loi internationale «pourrait constituer un facteur positif, pourvu que toutes les parties acceptent de faire l'objet d'enquêtes... Je dois dire que oui, cela constituerait un important atout si nous pouvions en faire usage» (8:32-33)

Par ailleurs, les sanctions sont devenues un moyen courant d'appliquer une pression progressive sur les Etats pour les amener à modifier un comportement que la communauté internationale trouve inacceptable. On les a exercées dans de nombreuses situations, les exemples récents les plus manifestes étant les mesures prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies à l'encontre de l'Iraq, en 1990, et de l'ancienne Yougoslavie, en 1992. Bien que ces sanctions prennent la forme d'un embargo portant sur tout un éventail de produits, du pétrole à certains aliments, en passant par les armes, on peut se demander si elles entraînent vraiment une modification du comportement incriminé.

**Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada, à la faveur de sa participation aux Nations Unies et à diverses organisations régionales, pressent ces instances d'étudier la possibilité d'envoyer des commissions enquêter sur les cas déclarés de violation des lois internationales, telles que les atteintes manifestes aux droits de la personne. Ces commissions d'enquête pourraient travailler de concert avec les missions de maintien de la paix.**

**Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada presse les Nations Unies de réaliser une étude, qui pourrait être confiée au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, sur les difficultés d'appliquer et de faire respecter les sanctions et sur l'efficacité de ces pressions pour changer les comportements inacceptables.**

## Commandement et contrôle

Le nouveau contexte international crée des exigences de plus en plus lourdes pour les Nations Unies. Le Secrétariat est appelé à entreprendre des missions d'information, d'observation, de médiation, de maintien et de rétablissement de la paix, dans presque toutes les régions du monde. Les vastes opérations de maintien de la paix, comme celles qui se déroulent en Namibie, semblent beaucoup plus fréquentes que par le passé, et il arrive que plusieurs opérations aient lieu en même temps (comme au Cambodge, en Yougoslavie et en Somalie). Ces opérations d'envergure exigent beaucoup plus de ressources de la part de l'ONU

Deux autres éléments sont en train d'acquiescer plus de poids dans le domaine du maintien de la paix : la primauté du droit et l'imposition de sanctions. Dans son *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général souligne que la Cour internationale de justice est la tribune appropriée pour régler bien des problèmes internationaux. Il demande qu'on y recourt systématiquement et qu'on en respecte les décisions. Compte tenu de cet appel et du précédent historique des procès pour crimes de guerre qui ont eu lieu après la Seconde Guerre mondiale, on a chargé une commission de l'ONU d'enquêter sur de présumées atrocités commises au cours du conflit qui fait rage dans l'ex-Yougoslavie. La commission rassemble à cette fin des renseignements à partir de diverses sources, y compris des rapports de gouvernements et de diverses autres organisations, et elle publiera un rapport préliminaire au milieu de l'année 1993. À partir de

### Mesures extra-militaires

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement entreprenne des négociations avec le Conseil de sécurité, comme le prévoit l'article 43 de la Charte des Nations Unies, en vue de signer un accord pour mettre des effectifs limités à la disposition du Conseil de sécurité sur demande, ce qui pourrait constituer un fondement, et un précédent, à l'établissement d'une force multinationale.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de commander une étude, peut-être de concert avec d'autres États membres des Nations Unies qui ont la même optique, afin d'examiner la possibilité d'établir une force de paix multinationale. Ces troupes, constituées de volontaires des forces régulières et de réserve, seraient convenablement équipées et pourraient s'acquitter de diverses missions allant de la protection de l'aide humanitaire à la surveillance des lignes de cessez-le-feu.

Le Sous-comité s'intéresse à ces diverses suggestions. Il apprécie l'idée d'une forme quelconque de force militaire de l'ONU qui pourrait s'occuper plus efficacement de situations comme celles qui existent en Bosnie ou au Cambodge, où les casques bleus actuels sont réduits à espérer que tout se passera bien, car ils seraient incapables de rétablir la loi et l'ordre en cas de trouble grave.<sup>23</sup>

Par ailleurs, M. Geoffrey Pearson a fait valoir un fait historique fort pertinent dans les pays membres des volontaires possédant une expérience militaires. (5:15)

Secrétaire général de l'ONU, M. Trygve Lie, a déjà proposé qu'on recrute directement dans n'était pas prêt à accepter de telles propositions à l'époque. Selon M. Pearson, le premier servir en permanence auprès des Nations Unies. Le Conseil de sécurité a refusé parce qu'il a mentionné que le Canada avait offert, en 1946, de réserver des troupes pour débat actuel. Il a mentionné que le Canada avait offert, en 1946, de réserver des troupes pour

Financement, le commandement et le contrôle de ces effectifs pourraient poser des problèmes. (5:16) M. William Barton, ancien ambassadeur du Canada auprès de l'ONU, a abondé dans le même sens :

Pour des raisons à la fois politiques et financières, cette proposition me laisse sceptique. Certains gouvernements, dont celui du Canada, ont affecté des forces au maintien de la paix, mais ils ne sont pas prêts à renoncer à leur droit de décider de l'utilisation de ces forces. (5:12)

Le Secrétaire général s'est inquiété de la capacité des forces de maintien de la paix à rétablir et à maintenir les cessez-le-feu, vu qu'elles sont souvent mal équipées pour leurs missions. Il a donc recommandé que les États membres fournissent, sur demande, «**des unités d'imposition de la paix**».<sup>19</sup> Il s'agit de troupes volontaires, plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix et spécialement entraînées dans leurs propres pays.

Le Secrétaire général a souligné que ces troupes demeureraient distinctes de celles levées en vertu de l'article 43, lesquelles sont destinées à des opérations coercitives selon le Chapitre VII. Les unités d'imposition de la paix serviraient apparemment à une nouvelle forme d'intervention de l'ONU, qui se situerait, comme l'a décrit M. Marrack Goulding au Sous-comité, entre le maintien traditionnel de la paix et son imposition sur une grande échelle. À titre d'exemple, elles assureraient la sécurité de lignes imprécises de cessez-le-feu et aideraient à la distribution de l'aide humanitaire. Certains analystes ont suggéré que ces forces seraient opportunes également pour un déploiement préventif, mais *Agenda pour la paix* n'y fait pas allusion.<sup>20</sup>

Le Secrétaire général a proposé l'établissement de cette force militaire par des accords spéciaux négociés avec les États membres, conformément aux dispositions de l'article 43. Selon lui, pour la première fois «depuis que la Charte a été adoptée, les obstacles qui se sont toujours opposés à la conclusion de ces accords spéciaux ne devraient plus exister».<sup>21</sup> Le Secrétaire général considère enfin qu'une telle force permanente «servirait de moyen permettant de dissuader les parties en cause de violer les accords de paix puisqu'elle agresseur éventuel saurait que le Conseil dispose des moyens pour réagir».<sup>22</sup>

<sup>19</sup> *Agenda pour la paix*, p. 14.

<sup>20</sup> Maxime Faille, *The UN Secretary-General's Report on Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. An Analysis from the Perspective of Parliamentarians for Global Action*, juillet 1992, p. 12.

<sup>21</sup> *Agenda pour la paix*, p. 14.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 13.



en vigueur ses décisions n'ont jamais été prises. Aucune entente n'a été conclue avec les Etats membres en vertu de l'article 43 pour fournir de l'aide et des installations aux forces armées du Conseil.<sup>17</sup>

Le Secrétaire général a indiqué qu'il est temps qu'on tienne compte davantage du Chapitre VII, en particulier l'article 42, puisque la possibilité d'employer la force militaire «est essentielle à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies en tant que garante de la sécurité internationale». Pour ce faire, on devra appliquer les dispositions de l'article 43, «aux termes duquel les Etats membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité... les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires... à titre permanent», de façon à réagir rapidement et efficacement à une agression ouverte.<sup>18</sup> Une telle force permanente — ou **armée permanente de l'ONU** — aurait un effet dissuasif ou servirait à répondre aux menaces posées par une force «militaire de moindre ampleur».

Comparaisant devant le Sous-comité, l'ambassadeur de la Russie, M. Belonogov, a accepté l'idée d'une force permanente relevant du contrôle direct de l'ONU. Selon ses propres expériences d'ambassadeur de l'Union soviétique auprès de l'ONU, M. Belonogov a fait allusion aux semaines et aux mois que le Secrétaire général devait passer à marchander avec les divers Etats membres :

[...] le Secrétaire général n'avait alors pas pu, comme il en avait regu l'ordre du Conseil de sécurité, envoyer rapidement des forces d'opération de maintien de la paix parce qu'il lui a fallu des semaines et des mois de négociation avec des douzaines de gouvernements pour déterminer qui fournirait des hélicoptères ou des aéronefs, qui donnerait un contingent policier, qui fournirait quoi et en vertu de quelles conditions financières. Nous pensons donc que les Nations Unies seront beaucoup plus efficaces si le Secrétaire général se voyait offrir par des Etats membres du matériel et des unités désignées. (5:32-33)

Toutefois, d'autres témoins se sont montrés sceptiques à l'idée que l'ONU dispose de forces permanentes prêtes à intervenir. M. Geoffrey Pearson a dit qu'avec une certaine volonté politique on parviendrait à trouver des solutions aux questions techniques — où ces troupes seraient basées, comment elles seraient entraînées, etc. —, mais il a insisté sur le fait que le

<sup>17</sup> Brian Urquhart, «*Learning from the Gulf*», *The New York Review of Books*, 7 mars 1991, p. 34.

<sup>18</sup> *Agenda pour la paix*, p. 13. L'article 43 de la Charte des Nations Unies précise que tous les Etats membres devaient «s'engager à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, à sa demande et conformément à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris les droits de passage, nécessaires afin de maintenir la paix et la sécurité internationales». L'article précise en outre que les arrangements doivent être «conclus entre le Conseil de sécurité et les Etats membres ou entre le Conseil de sécurité et des groupes d'Etats membres et qu'ils doivent être ratifiés par les Etats signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives».



humanitaire et d'entamer le processus de conciliation. Les forces participantes seraient relativement modestes, représentatives sur le plan international et elles n'auraient aucun objectif militaire en tant que tel. Mais à la différence des forces de maintien de la paix, on demanderait à ces troupes de prendre, au départ tout au moins, certains risques de combat pour maîtriser la violence. Ce serait essentiellement des actions de police armée.<sup>14</sup>

### c) Mesures coercitives

Dans *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général définit le rétablissement de la paix comme une mesure qui vise à rapprocher «des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies».<sup>15</sup> Le Chapitre VI, intitulé «Règlement pacifique des différends», fournit les moyens de négociation, de médiation, de conciliation, d'arbitrage ainsi que d'enquête et de recommandations par le Conseil de sécurité. Un rétablissement réussi de la paix est souvent suivi d'un déploiement de troupes de l'ONU dans le secteur litigieux, afin de surveiller la mise en oeuvre de tout accord intervenu entre les belligérants.

Par ailleurs, si les moyens pacifiques échouent, le Conseil de sécurité a l'option d'employer la force militaire pour rétablir la paix et la sécurité internationales, en vertu des articles du Chapitre VII de la Charte. La seule occasion où le Conseil de sécurité a autorisé le recours à la force militaire pour imposer la paix fut au cours de la guerre de Corée; pendant la crise du Golfe, cependant, le Conseil de sécurité a permis aux États membres de prendre des mesures en son nom.

Pendant la crise du Golfe, les mécanismes coercitifs furent clairement jugés insuffisants. Bien qu'exigées par presque tous les pays, les sanctions n'ont pas permis, comme l'espéraient leurs principaux promoteurs, de résoudre rapidement la crise. Cette situation souleva la colère des critiques, qui reprochèrent au Conseil de sécurité de ne pas vraiment chercher à s'assurer de l'impact réel des sanctions avant d'autoriser une action militaire. Cette lacune a amené certains observateurs à exiger la réévaluation ou le raffinement de l'instrument ému par ces constituant les sanctions, bref de mettre au point des sanctions «intelligentes».<sup>16</sup>

M. Urquhart a résumé ainsi les insuffisances de l'ONU en ce qui concerne le recours à la force militaire.

Quarante ans de guerre froide ont signifié... que les mesures énoncées dans la Charte visant à fournir au Conseil de sécurité des forces en alerte pour mettre

<sup>14</sup> Brian Urquhart, «Who Can Stop Civil Wars?», *The New York Times*, 29 décembre 1991.

<sup>15</sup> *Agenda pour la paix*, p. 6.

<sup>16</sup> Bernard Wood, «From the Director», *Peace and Security*, hiver 1991-1992, p. 16.

existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible.<sup>12</sup> Il a cité certaines mesures traditionnelles, telles l'échange systématique de missions militaires; la création de «centres régionaux de réduction des risques»; la libre circulation de l'information, notamment la surveillance des accords régionaux sur les armements; les missions d'enquête et les contacts entre pays membres; des dispositifs d'alerte rapide, visant en particulier à surveiller les développements économiques et sociaux qui peuvent mener à l'instabilité, et des zones démilitarisées situées d'un côté ou de part et d'autre d'une frontière.

#### *b) Déploiement préventif*

On a proposé une mesure plus novatrice, soit «le déploiement préventif», où l'ONU prévoirait les conflits et interviendrait avant éclatement ou escalade de la violence, en déployant des forces de sécurité, en apportant une aide humanitaire ou en participant simplement au processus de conciliation. Le déploiement préventif pourrait se faire en diverses circonstances. Quand il y a une crise dans un pays et que le gouvernement demande la présence des troupes de l'ONU ou que les parties y consentent, ce déploiement (dans ce cas, sans doute une aide humanitaire) pourrait contrôler la violence et alléger les souffrances du peuple. Cependant, le Secrétaire général a souligné que l'ONU doit quand même respecter la souveraineté de l'Etat en pareils cas.

Dans les différends entre Etats, si les deux parties acceptent la présence des forces de l'ONU, le déploiement préventif poserait peu de problèmes. Dans le cas où une nation redoute une attaque imminente qui menace sa frontière, la question se complique. Néanmoins, dans *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général croit qu'on devrait entreprendre un déploiement préventif «si le Conseil de sécurité conclut que le conflit pourrait être évité grâce à une présence des Nations Unies d'un côté seulement de la frontière, avec le seul consentement de l'Etat qui le demande».<sup>13</sup>

Déjà en décembre 1992, le Conseil de sécurité a donné un exemple parfait de déploiement préventif en Macédoine, quand, à la demande d'une seule partie, 700 militaires ont été envoyés sur place pour empêcher que ne se propage la guerre des Balkans. Tant la proposition que l'autorisation ultérieure représentent une toute nouvelle orientation. Elles portent une fois de plus la marque de M. Urquhart, qui avait recommandé une troisième catégorie d'intervention de l'ONU : quelque chose se situant entre le maintien classique de la paix et une action collective et coercitive de grande envergure.

Ce déploiement viserait à mettre un terme à la violence erratique et à établir un certain degré de paix afin de pouvoir mettre en oeuvre un programme d'aide

<sup>12</sup> *Agenda pour la paix*, p. 6.

<sup>13</sup> *Agenda pour la paix*, p. 10.

<sup>11</sup> «What Kind of World and Whose Order?», *Peace and Security*, printemps 1991, p. 4.

<sup>10</sup> Tiré du Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, A/47/277, 17 juin 1992, p. 1.

a) *Diplomatie préventive*  
Le Secrétaire général a défini la diplomatie préventive comme «une mesure qui a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend

Par exemple, si un gouvernement empiète sur une opération de maintien de la paix, comme c'était le cas pour les forces de l'ONU au Sud-Liban en 1982, cela devrait déclencher automatiquement une action collective de la part du Conseil de sécurité... Si on leur marchait sur les pieds, on risquerait gros."

Ce rapport doit beaucoup sur le plan intellectuel aux écrits de Brian Urquhart. Ce dernier avait déjà décrit certains mécanismes propres à assurer la paix et la sécurité internationales, soit : 1) la diplomatie, 2) le rétablissement de la paix (qu'il appelle les «bons offices du Secrétaire général»), 3) le maintien de la paix et 4) l'action collective ou imposition de la paix. Selon M. Urquhart, ces mécanismes devraient être traités comme une sorte de tissu sans coutures, comme un ensemble d'éléments homogènes, l'un menant automatiquement à l'autre.

À l'occasion de leur réunion au sommet en janvier 1992, les chefs des pays membres du Conseil de sécurité ont semblé reconnaître les défis de la nouvelle ère en demandant que l'ONU mette sur pied des opérations multinationales mieux organisées et plus efficaces. Pour accélérer le processus, on a demandé au Secrétaire général des Nations Unies d'élaborer «une étude et des recommandations sur le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix, et sur la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte».<sup>10</sup> Le 17 juillet 1992, le Secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Boutros-Ghali, a présenté au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale un rapport intitulé *Agenda pour la paix*.

### *Agenda pour la paix*

D'autres points chauds pourraient bientôt exiger l'intervention des Nations Unies, que ce soit pour la distribution de l'aide humanitaire, pour la surveillance d'un cessez-le-feu ou pour l'application des dispositions d'un traité, comme la tenue d'élections. De fait, une opération analogue à celle de la Somalie pourrait bientôt se dérouler au Soudan; par ailleurs, le *Libéria* ou certaines républiques de l'ancienne Union soviétique, qui sont aux prises avec des guerres civiles, pourraient faire appel aux Nations Unies; et l'un ou l'autre de ces pays pourrait demander de l'aide pour assurer la transition à une situation politique pacifique et stable. Vu l'intérêt accru que portent les membres du Conseil de sécurité aux missions de maintien de la paix, il se pourrait que ces demandes soient prises en considération.



a établi des ponts aériens et a promis d'acheminer 72 000 tonnes de produits alimentaires au cours de l'année.

Le pillage généralisé des fournitures alimentaires par divers groupes a amené l'ONU à annoncer vers la fin août 1992 qu'une force de 3 500 bérêts bleus serait envoyée sur place pour protéger les denrées alimentaires et les convois de transport et pour assurer la sécurité des secouristes. Le Canada a accepté d'envoyer 750 gardiens de la paix dans le nord-est de la Somalie pour protéger les opérations de secours aux victimes de la famine. Cependant, le déploiement des troupes a été retardé et le travail des missions se trouve compliqué par les difficultés à conclure des accords avec les chefs de clan qui contrôlent d'importants secteurs, tels le port et l'aéroport.

Le 3 décembre 1992, à la suite de l'offre faite par les États-Unis de déployer un grand nombre de soldats et exaspéré par les divers obstacles posés à l'aide humanitaire, le Conseil de sécurité de l'ONU acceptait l'élargissement du mandat de la mission, afin de permettre aux États-Unis de diriger une importante intervention pour établir un système sûr de distribution de l'aide humanitaire dans toute la Somalie; il autorisait l'emploi de la force, au besoin, pour atteindre cet objectif. Cette opération fut baptisée UNITAF (United Task Force). Le 9 décembre 1992, les premiers soldats d'une force de plus de 20 000 hommes (dont la grande majorité venait des États-Unis), atterrirent à Mogadiscio pour appliquer le mandat élargi de l'UNOSOM et prêter main-forte aux 500 militaires pakistanaïs et aux nombreux secouristes déjà sur place. Bien que les militaires de quelques pays seulement, dont le Canada, participèrent au début de la nouvelle opération, 22 États fournirent des effectifs dans la première phase.

La contribution canadienne à l'UNITAF s'est élevée à 1 350 personnes, prélevées aux forces terrestres, maritimes et aériennes. Le Chef d'état-major de la Défense à l'époque, le général de Chastelain, avait déclaré que la participation canadienne se limiterait à une période d'un an, après quoi le Canada serait obligé de se retirer en raison de l'épuisement de ses ressources. Jusqu'ici, le Canada n'a ni offert ni refusé de participer à l'UNOSOM II, qui remplacera l'UNITAF avec le retrait de la majeure partie des troupes canadiennes.

#### (viii) *Autres opérations*

Le 7 décembre 1992, le Secrétaire général de l'ONU a demandé aux pays membres des Nations Unies d'autoriser l'envoi d'effectifs allant jusqu'à 10 000 soldats et civils en *Mozambique*, afin de préparer et de surveiller des élections libres, comme il est convenu dans un accord qui a mis fin à 14 années de guerre civile. On estime que cette opération coûtera des centaines de millions de dollars. Le Canada envisage d'y affecter quelques observateurs.

Par ailleurs, le 11 décembre 1992, le Conseil de sécurité de l'ONU votait à l'unanimité l'envoi d'environ 700 gardiens de la paix dans l'ancienne République yougoslave de *Macédoine*, pour empêcher la guerre des Balkans de s'étendre à cette région. Un détachement d'avant-garde, (voir plus haut) y était déployé en janvier 1993, pour établir des contacts, des camps et des patrouilles.



Le 16 novembre, le Conseil de sécurité a voté l'imposition d'un blocus naval contre la Yougoslavie, ajoutant pour la première fois des dispositions exécutives aux sanctions commerciales adoptées en mai. Cependant, malgré ces efforts, quelque sept mois après que les forces serbes ont assiégé Sarajevo, l'ONU est à peine capable de fournir la moitié des denrées dont la capitale bosniaque a besoin pour alimenter ses 380 000 habitants.

Entre-temps, l'ancien secrétaire d'Etat américain Cyrus Vance, qui négociait pour l'ONU, et l'ancien secrétaire au Foreign Office David Owen, qui négociait pour la CE, ont conçu pour la Bosnie-Herzégovine un plan de paix, qui en ferait une fédération décentralisée de 10 provinces autonomes, établies sur des bases ethniques. Les Serbes obtiendraient la plus grande partie du territoire (environ 42 p. 100) mais ne constitueraient pas un Etat séparé. Les Croates en recevraient une portion située au sud-ouest, à la frontière de leur Etat, en plus d'une bande isolée au nord. Les Musulmans auraient plus de territoire que ce à quoi ils sont réduits, mais moins qu'ils n'en avaient auparavant. Par cette formule, les négociateurs ont tâché de tenir compte des réalités actuelles sur le terrain, plutôt que de revenir à des états de faits qui existaient avant le conflit.

Ce faisant, les négociateurs prélaient le flanc aux accusations de «purification ethnique» et autres, accusations qui ont semble trouver écho auprès des nouveaux dirigeants américains. Au moment de mettre le point final à ce rapport, on apprenait que les Etats-Unis tâchaient de répondre aux propositions Vance-Owen en mettant de l'avant leur propre plan. Cependant, on ne voit pas encore poindre une solution qui puisse satisfaire la conscience internationale, sans entraîner un apport de forces supplémentaires de la part des pays occidentaux, et donc, inévitablement, un engagement substantiel des Etats-Unis.

Le Secrétaire général a estimé que le coût de cette mission s'élèverait à 612 millions de dollars américains pour une année. Toutefois, l'Assemblée générale n'a pu se mettre d'accord sur ce chiffre et a voté plutôt pour un premier versement de 250 millions de dollars américains.

#### (vii) L'Opération des Nations Unies en Somalie (UNOSOM)

L'UNOSOM a été autorisée par le Conseil de sécurité le 24 avril 1992, à un moment où la Somalie vivait pratiquement dans l'anarchie, plusieurs années de violence intestine et de famine ayant fait disparaître tout semblant d'ordre civil. L'opération a commencé par l'envoi de 50 observateurs militaires chargés de surveiller une trêve fragile de six semaines intervenue entre factions belligérantes à Mogadiscio, capitale de la Somalie, dans l'espoir de permettre la livraison de denrées alimentaires. Par l'entremise du Programme alimentaire mondial, l'ONU

<sup>8</sup> Paul Lewis, «U.N. in Bosnia War», *The New York Times*, 20 novembre 1992.

<sup>9</sup> John Darnon, «Croatia Offers a Grim Precedent for Bosnian Peace», *The New York Times*, February 7, 1993.

Ce que le personnel militaire en «reconnaissance» a dit peut être tout à fait le contraire. Dès que nous aurons hissé notre drapeau devant le quartier général à Sarajevo, nous serons perçus comme le réparateur possible de tous les problèmes en Bosnie. (8:9)

Puisque les combats se sont poursuivis entre la Yougoslavie (composée uniquement des Républiques de la Serbie et du Monténégro), la Croatie et la Bosnie, les Nations Unies ont imposé, le 29 mai 1992, des sanctions commerciales à la Yougoslavie, mais ces sanctions ne s'appliquent pas aux denrées alimentaires ni aux médicaments. Le 29 juin, la résolution 761 du Conseil de sécurité a autorisé les forces de l'ONU à prendre le contrôle de l'aéroport de Sarajevo et à le rouvrir pour recevoir l'aide humanitaire envoyée aux Bosniaques affamés. Une mission d'observateurs avait été dépêchée sur place quelques semaines auparavant, sous le commandement du major-général MacKenzie, pour s'assurer que les conditions existantes étaient propices à la réouverture de l'aéroport. Cette dernière opération fut aussi dirigée par le major-général MacKenzie et exécutée pendant les premiers mois par 850 soldats canadiens et 50 soldats français. Depuis sa réouverture, l'aéroport a accueilli des milliers de vols d'avions transportant plusieurs milliers de tonnes de denrées alimentaires.

En raison des obstacles rencontrés dans la distribution de l'aide humanitaire, notamment les attaques menées par les membres des forces régulières et des guérillas, les Nations Unies ont adopté la résolution 770 autorisant le prolongement de l'opération, qui est devenue la FORPRONU II. La FORPRONU II a pour mandat d'escorter et de protéger les convois d'aide humanitaire en Bosnie, en recourant à la force si besoin est. Le déploiement de quatre bataillons de 6 000 gardiens de la paix, dont 1 200 Canadiens, a commencé en novembre 1992. Cependant, le bataillon canadien était le seul qui devait se déployer dans la zone occupée par les Serbes en Bosnie. Puisque les Serbes n'ont pas respecté un accord antérieur, les Canadiens sont restés confinés dans deux camps en Bosnie jusqu'en février 1993, où on les a affectés à Sarajevo pour aider aux opérations humanitaires.

Les opérations de l'ONU continuent d'évoluer, mais l'efficacité de l'effort — maintenu ou accru —, l'intransigeance des parties et le traitement des civils sont devenus des questions très importantes. Le major-général MacKenzie a indiqué au Sous-comité qu'en Yougoslavie comme en Somalie (voir ci-dessous), les règles d'engagement des combats étaient moins restrictives que dans la plupart des autres missions de l'ONU, où la légitime défense n'est permise que si l'attaquant est identifié et qu'on riposte à une attaque. Dans ces deux cas, si l'un des membres de l'équipe est attaqué, toute l'équipe peut riposter (8:36). Mais, en Bosnie, l'ONU a élargi le mandat de la FORPRONU, de sorte qu'elle peut maintenant employer la force contre quiconque essaie d'entraver sa mission.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Paul Lewis, «U.N.'s Top Troop Official Sees No Need for War Room», *The New York Times*, 27 décembre 1992.

la mise en oeuvre de chaque disposition fera appel à la bonne foi de toutes les factions rivales», — une consigne de taille.<sup>6</sup>

Les Khmers rouges, qui devaient partager le pouvoir avec les trois autres factions, ont refusé de collaborer tant que leurs demandes de pouvoir accru au sein du Conseil national suprême ne seront pas satisfaites. Ils ont aussi refusé de remettre leurs armes aux forces de l'ONU. Les autres factions, qui avaient jusque-là respecté les dispositions des accords de paix sur le cessez-le-feu et le désarmement, ont suspendu la remise de leurs armes. Elles ont indiqué qu'elles poursuivront leur désarmement quand les Khmers rouges se montreront prêts à collaborer. Certains rapports, et notamment des sources militaires thaï, indiquent que les Khmers rouges planifient une nouvelle campagne militaire. Il y a eu de nombreuses escarmouches entre les factions et des attaques ont été menées contre le personnel de l'ONU, tant civil que militaire. Le terrain au Cambodge rend la surveillance d'un cessez-le-feu et la mise en vigueur de sanctions économiques pratiquement impossibles. Les ressources de l'opération sont grevées, le moral du personnel est très bas et le doute grandit sur la possibilité de tenir des élections libres et justes au printemps de 1993, comme le prévoit le mandat de la mission.

(vi) *La Force de protection de l'ONU en Yougoslavie (FORPRONU)*

La FORPRONU, approuvée par le Conseil de sécurité le 24 février 1992, a été constituée dans le dessein de surveiller le cessez-le-feu entre la Croatie et l'armée yougoslave, de permettre à cette armée de se retirer en Serbie et d'isoler les factions belligérantes dans des zones protégées. Le déploiement de 14 000 militaires de 31 pays (dont 1 200 soldats du 4<sup>e</sup> Groupe-brigade mécanisée du Canada stationné en Allemagne) a commencé le 5 avril. Parmi les nombreuses questions litigieuses figurait la décision de situer le quartier général de la FORPRONU à Sarajevo, à quelque 400 kilomètres à l'intérieur de la ligne de front. Le major-général Lewis MacKenzie, premier chef d'état-major de la FORPRONU, a révélé au Sous-comité que les militaires ont exprimé des réserves à ce sujet, au moment où les plans étaient élaborés à New York.

Nous pensions que le fait d'avoir placé le quartier général des observateurs militaires de la Communauté européenne à Zagreb avait compromis leur impartialité. Même s'ils étaient impartiaux, ils étaient perçus comme quelque peu pro-Croates. Ils (l'ONU) ne voulaient pas de nous ni à Zagreb ni à Belgrade. Certains d'entre nous ont suggéré la Sloénie... Mais Sarajevo était calme à l'époque, quoique l'on prévoyait un éclatement des combats... Mais lorsque la situation a commencé à se détériorer à Sarajevo, nous n'avions d'autre mandat que de fournir une aide humanitaire... Mais nous n'avions aucun mandat pour la Bosnie-Herzégovine... C'était un déploiement préventif. On espérait que la présence des Nations Unies à Sarajevo ferait baisser les tensions.

<sup>6</sup> Gérard Hervouet, «*Rebirth of the Cambodian Nation*», *Peace & Security*, hiver 1991/1992, p. 15.



1975, et le Front Polisario, qui cherche à créer un Etat indépendant et qui a l'appui de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). On veut organiser un référendum pour offrir aux Sahraouis le choix entre l'intégration au Maroc et l'indépendance. Cependant, aucune des parties en cause n'a respecté le cessez-le-feu, le référendum a été reporté en raison d'un différend au sujet de l'inscription des colons marocains sur la liste de vote, et la mission a reçu peu d'attention à l'ONU — tous ces facteurs minant le prestige de l'opération. Le Canada devait fournir 700 membres de ses forces armées, mais il ne l'a pas encore fait. Comme l'impasse persiste sur la tenue d'élections, le Canada songe à retirer ses 33 observateurs. Le Secrétaire général de l'ONU a indiqué que la mission pourrait prendre fin bientôt.

(v) *La Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC) et l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)*

Ces opérations ont été établies à la fin de 1991 et au début de 1992 pour surveiller le cessez-le-feu entre factions rivales et organiser l'élection d'une assemblée en vue de la rédaction d'une nouvelle constitution. Elles ont été mises sur pied en vertu de l'accord de paix signé par toutes les parties en cause lors de la Conférence internationale sur le Cambodge (CIC), tenue à Paris le 23 octobre 1991. Le Canada était l'un des signataires et coprésidait le premier Comité de la CIC sur les arrangements du maintien de la paix. L'ONU doit aussi prendre en tutelle cinq ministères cambodgiens — les Affaires étrangères, la Défense, les Finances, la Sécurité publique et l'Information —, afin d'assurer des élections justes.

La MIPRENUC est au Cambodge depuis novembre 1991, avec un groupe d'avant-garde de 200 observateurs militaires et civils chargés de surveiller le cessez-le-feu et d'assurer le retour, en toute sécurité, du prince Sihanouk. Les effectifs actuels de 400 personnes proviennent de 23 pays et comptent 95 Canadiens. Le Canada avait déjà envoyé huit personnes qui faisaient partie d'une commission de contrôle chargée d'aider à superviser le retrait du Cambodge de 50 000 à 70 000 soldats vietnamiens.

L'APRONUC a été créée le 28 février 1992. Son mandat est limité à 18 mois et son coût est estimé à 1,8 milliard de dollars; des élections générales sont prévues en 1993. Cette mission comporte des effectifs de 22 000 personnes. Quelque 16 000 soldats, répartis dans 12 bataillons d'infanterie provenant de plus de 20 pays, doivent superviser le cessez-le-feu et désarmer toutes les forces militaires. Une force de police constituée de 3 600 agents assurera l'ordre public dans le pays, tandis que 2 400 civils s'occuperont d'administration publique (1 400 d'entre eux devant travailler aux élections avec 56 000 Cambodgiens). En février 1993, 213 Canadiens se trouvaient au Cambodge.

Le processus enclenché par la CIC se poursuit de façon chancelante, essayant tant bien que mal de suivre la voie tracée par les Accords de paix de Paris : retrait des troupes, cessez-le-feu, désarmement et mesures connexes; élections; rapatriement des réfugiés et des Cambodgiens déplacés; bases d'une nouvelle constitution. Mais «il n'en reste pas moins que



Les tâches étaient compliquées et nombreuses. Il fallait démanteler la structure militaire de l'Afrique du Sud en Namibie, superviser le confinement des forces de la SWAPO (South West African People's Organization) à leur base en Angola, surveiller étroitement la police du Sud-Ouest africain, abroger une législation discriminatoire et restrictive, libérer les prisonniers politiques, proclamer une amnistie pour ceux qui rentraient et veiller au retour de milliers de Namibiens exilés, y compris des leaders politiques.<sup>3</sup> La première tâche du GANUPT était d'assurer un changement majeur pour permettre le déroulement d'une campagne électorale libre et juste, qui mène à des élections pleinement démocratiques.

Pour remplir ce mandat, le GANUPT rassembla une équipe dont l'effectif maximum au cours des élections, au début de novembre 1989, comptait presque 8 000 personnes provenant de 120 pays, soit un peu moins de 2 000 civils (incluant le personnel international), 1 500 policiers et environ 4 500 militaires.<sup>4</sup> C'était la première fois qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies comprenait, sur une grande échelle, des inspecteurs électoraux et une police civile. Cet énorme déploiement de forces — et particulièrement les efforts du service d'information du GANUPT, qui fournissait aux Namibiens des renseignements pertinents et objectifs sur ce qui se passait — aida l'ONU à renforcer la confiance publique à l'égard de ce genre de processus. Le fait qu'une proportion de 97,3 p. cent de la population participa aux élections donne une indication de cette confiance.

Les leçons tirées de l'expérience du GANUPT sont tout à fait applicables aux missions où l'on chercherait à combiner des éléments de rétablissement et de maintien de la paix, ainsi que des éléments civils et militaires, dans le cadre d'un seul mandat. Parmi les leçons les plus importantes, notons le danger du déploiement tardif des unités militaires (en raison des controverses au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale sur l'importance de l'élément militaire et sur le budget).<sup>5</sup> Ce délai a entraîné le massacre de combattants de la SWAPO par les forces de sécurité de l'Afrique du Sud tout au début du mandat, le 1<sup>er</sup> avril 1989. Les membres de la SWAPO avaient franchi la frontière en provenance de l'Angola et étaient perçus comme hostiles par les Sud-africains. Malheureusement, il n'y avait aucune présence efficace de l'ONU à ce stade pour prévenir le pire. Ce début difficile, qui risquait de faire échouer toute la mission, aurait pu être évité si les principaux États membres avaient moins lésiné.

(iv) *La Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)*

La MINURSO a été créée en avril 1991 et les 100 premiers observateurs sont arrivés sur place en septembre. Cette mission a pour mandat de faire respecter le cessez-le-feu entre le Maroc, qui occupe maintenant le territoire contesté et y a établi 350 000 personnes depuis

<sup>3</sup> Nations Unies, *The Blue Helmets: A Review of Peacekeeping*, New York, 1990, p. 368.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 342 et 354.

<sup>5</sup> *The Blue Helmets*, op. cit., p. 353.

Salvador. La mission se déroule en deux étapes : la première a commencé en juillet 1991 et la seconde, en février 1992. La mission doit se terminer le 31 mai 1993. Le Canada a déployé 55 observateurs militaires dans la région depuis janvier 1992; ce nombre a maintenant été réduit à 6. Au printemps de 1992, l'ONUSAL a assumé les responsabilités du Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA), opération civile/militaire créée pour mettre un terme de façon pacifique aux conflits armés intérieurs et transfrontaliers en Amérique centrale. Le mandat de la mission a été prolongé jusqu'en mai 1993, mais le processus de paix est menacé parce que le gouvernement du Salvador arrive difficilement à purger les forces armées qui sont accusées de graves violations aux droits de la personne.

#### (ii) *La Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM I)*

Le déploiement de l'UNAVEM I en janvier 1989 mettait fin à un intermède de dix ans, entre 1978 et 1988, au cours duquel aucune opération de l'ONU n'avait vu le jour. Cette mission était chargée de surveiller le retrait d'Angola des troupes cubaines, après les Accords de paix signés en décembre 1988 entre l'Angola, Cuba et l'Afrique du Sud. Une deuxième phase de la mission (UNAVEM II) a débuté en juin 1991. Cette dernière a pour mandat de superviser le cessez-le-feu et les résolutions de démobilisation que comportaient les accords de paix de l'Angola signés le 31 mai par le gouvernement de l'Angola et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) et qui mirent un terme à 16 ans de guerre civile.

Les observateurs de l'ONU ont déclaré que les élections tenues les 29 et 30 septembre 1992 étaient libres et justes. Cependant, l'UNITA, qui avait perdu les élections, a refusé d'accepter le résultat et a retiré ses forces de l'armée unie. Comme les deux partis n'ont pas été complètement désarmés avant les élections, chacun est en mesure de reprendre la guerre. Par conséquent, l'opération est prolongée de mois en mois pendant que l'ONU essaie d'amener les partis à conclure un nouvel accord; des cessez-le-feu sont établis puis violés dans de nombreuses régions. Le Canada a retiré tous ses observateurs de la mission. Le Secrétaire général en a réduit radicalement l'ampleur et a averti que le mandat actuel, qui expire le 30 avril 1993, ne serait pas renouvelé si on ne mettait pas un terme à la guerre civile.

#### (iii) *Namibie (GANUPT)*

Le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) constitue le premier exemple d'une nouvelle forme d'opération de maintien de la paix qui résulte de la fin de la guerre froide. Le GANUPT, dont la mission n'a duré qu'un an et dont les objectifs étaient surtout politiques, s'est chargé dans un délai extrêmement court de ce que les Nations Unies ont qualifié elles-mêmes «du plus grand exercice de décolonisation» de leur histoire.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Clyde Sanger, «Namibia: *The Black Man's Burden*», *Behind the Headlines*, Institut canadien des affaires internationales, vol. 48, n° 4, été 1990, p. 2.

s'effectue contre une partie) que des opérations classiques de maintien de la paix (qui supposent le consentement des parties).

À bien des égards, l'expression «maintien de la paix» a fait son temps, mais il est difficile de la remplacer par une autre plus précise. C'est pourquoi il est question ici du maintien de la paix en transition, ou de la deuxième génération du maintien de la paix, expressions qui expriment peut-être avec le plus de justesse le nouveau paradigme qu'évoquent avec tant d'espoir les diplomates des Nations Unies. Afin de mieux comprendre cette nouvelle génération d'opérations, on doit s'arrêter d'abord à certaines des plus importantes qui ont eu lieu récemment.

## Les récentes opérations de l'ONU

Depuis 1988, fin de la guerre froide, 15 nouvelles opérations ont été mises sur pied, dont certaines sont maintenant terminées. Toutes sauf une ont été menées sous les auspices de l'ONU.<sup>1</sup> Plusieurs autres opérations sont présentement à l'étude. À la fin de 1992, le Canada avait pris part à toutes les nouvelles opérations établies pendant cette période et y avait engagé un total de 5 000 personnes. Ces effectifs s'ajoutaient à ceux que le Canada a continué de fournir aux missions en cours, établies pendant la guerre froide.

### (i) Missions d'observateurs

Au niveau le plus bas de l'échelle du risque, plusieurs missions ou groupes d'observateurs ont été mis sur pied. Il y a d'abord eu le *Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan (BSGAP)*, qui a été créé en 1990 pour fournir une unité consultative militaire au représentant spécial du Secrétaire général. Au 29 septembre 1992, il comptait un effectif de 10 personnes, dont un Canadien.

*La Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (MONUK)*, qui est devenue opérationnelle le 24 avril 1991, est chargée de surveiller le cessez-le-feu et de fournir une zone démilitarisée le long de la frontière entre l'Iraq et le Koweït, depuis la fin de la guerre du Golfe. À son point culminant, son effectif total était de 1 400 personnes provenant de 34 pays. Le Canada a envoyé un contingent de 301 sapeurs, chargés notamment du déminage et du démantèlement des fortifications. Notre engagement a été depuis ramené à 45 personnes.

*La Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL)*, qui est chargée de surveiller à la fois le cessez-le-feu le long de la zone démilitarisée et le respect des droits de la personne au pays ainsi que d'aider à la création d'une force de police nationale au

---

<sup>1</sup> La seule opération qui n'a pas été menée par l'ONU jusqu'à maintenant est la Mission de surveillance de la Communauté européenne en Yougoslavie (ECMMY). D'autres organismes, tels l'OTAN et l'UEO, ont participé aux opérations de l'ONU.



## La deuxième génération du maintien de la paix

Les 13 opérations effectuées pendant la guerre froide étaient presque exclusivement de nature militaire. Depuis, le maintien de la paix est devenu plus complexe. Il existe maintenant «un nouveau paradigme du maintien de la paix», comme l'ont appelé plusieurs responsables de l'ONU. M. Marrack Goulding, sous-secrétaire de l'ONU chargé des opérations de maintien de la paix, nous a décrit ainsi les principales caractéristiques de ce nouveau modèle :

- (1) les nouvelles opérations comptent généralement un important effectif civil;
- (2) elles se rattachent souvent à l'organisation et au déroulement d'élections;
- (3) elles comportent habituellement une grande part d'information, en particulier sur les institutions démocratiques;
- (4) elles comprennent souvent des forces de police;
- (5) elles sont reliées souvent à la défense des droits de la personne, ce qui va au-delà de la supervision policière et suppose une intrusion profonde dans les systèmes judiciaire et pénal;
- (6) elles sont limitées dans le temps — la plupart des nouvelles opérations ont un calendrier d'exécution, ce qui est encourageant pour les pays qui fournissent des troupes; et
- (7) elles concernent le plus souvent des conflits intérieurs.

M. Goulding a signalé en outre que les opérations de l'ONU contraignent de plus en plus souvent à l'article 2, alinéa 7, de sa Charte, qui interdit les ingérences dans les affaires des États souverains, une tendance néanmoins acceptée dans l'ensemble par les États membres. L'ambassadeur du Canada à l'ONU, M<sup>me</sup> Louise Fréchette, a ajouté un commentaire intéressant à cette observation, en indiquant que, pour l'instant, toute tentative de codification stricte du maintien de la paix pourrait donner un résultat contraire à celui recherché, car plusieurs pays seraient alors forcés d'interpréter de façon très restrictive les obligations de l'ONU. Par exemple, la plupart des pays en développement souhaitent une intervention humanitaire en Somalie, mais ils auraient été forcés de s'y opposer si l'on avait voulu invoquer un principe précis qui justifie le moment de l'intervention. L'absence d'une politique nette peut être une bonne chose aujourd'hui, a-t-elle mentionné, dans la mesure où cela permet l'évolution du nouveau paradigme au cours de la période transitoire.

Autre caractéristique du nouveau maintien de la paix, il exige des effectifs militaires plus efficaces. Cela est apparu clairement en Bosnie et en Somalie, où l'on utilise les gardiens de la paix pour protéger des secours humanitaires; l'opération est beaucoup plus risquée que les activités classiques de maintien de la paix, en partie parce que les troupes ne peuvent demeurer impartiales au sujet de la tâche à accomplir. M. Marrack Goulding nous a indiqué que la protection des convois relève davantage de l'imposition de la paix (laquelle, par définition,



Indochine et il contribue également, depuis 1985, à la Force multinationale d'observation dans la péninsule du Sinaï, pour aider à la surveillance des Accords de sécurité signés en 1979 à Camp David par Israël et l'Égypte.

### Un palliatif ingénieux

La guerre froide a enfermé les relations diplomatiques dans une sorte de camisole de force, qui rendait indispensable la mise au point d'un instrument quelconque pour aider au maintien de la paix et de la sécurité internationales. On a donc conçu les opérations de maintien de la paix : une mesure novatrice, mais inférieure aux prescriptions de la Charte de l'ONU qu'on ne pouvait utiliser à cause des dissensions au sein du Conseil de sécurité.

Néanmoins, le maintien de la paix est devenu une méthode éprouvée d'endiguer et même de règlement des conflits, quand on lui associe le rétablissement de la paix, c'est-à-dire des démarches diplomatiques pour instaurer une paix durable entre les parties.

Les restrictions originelles de ce système issu de la guerre froide en empêchaient un usage plus étendu. En abolissant ces restrictions, la nouvelle ère offre la possibilité d'un mécanisme plus perfectionné et plus souple pour le maintien de la paix et la sécurité internationales.

fardeau soit aussi assumé par d'autres Etats membres qui n'ont pas subi la frustration de participer à la mission de maintien de la paix la plus longue de l'histoire des Nations Unies.

(c) *L'imposition de la paix : le précédent de la Guerre de Corée*

La Guerre de Corée a constitué à la fois un précédent et une anomalie. Pour la première fois de son histoire, l'ONU autorisa alors l'imposition de la paix, conformément au chapitre VII de sa Charte («Action en cas de menaces contre la paix, de ruptures de la paix et d'actes d'agression»). Le seul épisode comparable dans l'histoire de l'ONU est celui de la campagne du golfe Persique. En juin 1950, la Corée du Nord lançait une attaque sur la Corée du Sud et, en moins de 48 heures, le Conseil de sécurité recommandait aux membres de l'ONU de fournir l'assistance nécessaire à la Corée du Sud. Le 7 juillet 1950, le Conseil de sécurité autorisait la formation d'un commandement unifié sous l'autorité des Etats-Unis. Seize pays, dont le Canada, fournissaient des troupes, et cinq autres des unités médicales.

L'opération se démarquait des schémas habituels de la guerre froide. Pour une rare fois, il avait été possible de dégager un consensus au Conseil de sécurité, le siège de la Chine étant alors occupé par Taïwan et l'Union soviétique boycottant le Conseil dans une démonstration de solidarité communiste. Jusqu'en 1991, cette mission est restée le seul exemple d'«imposition de la sécurité collective». On l'a décrite comme le résultat des efforts conjugués de plusieurs pays en vue de repousser un agresseur et, partant, de maintenir la paix et la sécurité internationales, selon l'optique envisagée par les fondateurs de l'ONU à l'article 1 de la Charte.<sup>10</sup>

(d) *Opérations autres que celles des Nations Unies*

Le Canada a aussi participé à la plupart des initiatives prises en dehors du cadre de l'ONU : de 1954 à 1974, aux Commissions internationales de supervision et de contrôle (CISC) et, en 1973, à la Commission internationale de contrôle et de surveillance, toutes deux en Indochine.<sup>11</sup> Le Canada a aidé à superviser la mise en application des Accords de Genève en

<sup>10</sup> L'article 1 du chapitre I de la Charte des Nations Unies énonce dans son introduction que les buts des Nations Unies sont de «maintenir la paix et la sécurité internationales, et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix, et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix...». C'est à de telles menaces que s'applique ensuite le chapitre VII.

<sup>11</sup> Les *Commissions internationales chargées de supervision et de contrôle* ont été créées en 1954 dans le but de superviser les Accords de Genève de 1954 et de signaler les violations éventuelles. Ces commissions (une pour le Cambodge, une pour le Laos et une pour le Vietnam), qui avaient pour commissaires le Canada, la Pologne et l'Inde, relevaient de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique, les coprésidents de la Conférence de Genève. Les Canadiens, environ 150 au total, étaient principalement déployés au Vietnam.

La *Commission internationale de contrôle et de surveillance* a été chargée de surveiller le cessez-le-feu au Sud-Vietnam selon les modalités des Accords de paix de Paris. Elle a également supervisé l'échange des prisonniers et veillé à ce qu'il n'y ait pas de renforcement militaire. Les 1 160 membres de la Commission venaient de la Hongrie, de l'Indonésie, de la Pologne et du Canada (qui a détaché 240 militaires et 50 fonctionnaires des Affaires extérieures).

J'ignore dans quelle mesure l'opinion publique canadienne nous approuverait de donner l'impression de nous en laver les mains et de permettre un bain de sang dans une région où nous avons eu une très longue présence. (3:29)

M. Alex Mortison a fait écho à ces préoccupations : «[...] il faut peut-être accepter que, dans certaines régions du monde, les forces des Nations Unies seront déployées à jamais, parce que leur retrait pourrait tout simplement signifier la reprise des hostilités et la perte d'autres vies humaines.»(7:35)

Comme l'a clairement indiqué le major-général Clive Milner au Sous-comité, les secrétaires généraux de l'ONU et leur personnel n'ont certes pas ménagé les efforts pour résoudre le problème cyprite. (10:17) Chypre illustre parfaitement le problème décrit il y a quelques années par l'un des technocrates du Secrétariat de l'ONU :

Nous faisons face à des conflits dans lesquels les parties ne veulent pas faire de compromis, où le compromis est extrêmement difficile compte tenu de la situation présente et des intérêts présents des parties. Il ne faut pas chercher tant à résoudre le conflit «ici et maintenant», car souvent cela est impossible, qu'à le contrôler.

L'UNFICYP est investie du mandat, renouvelable tous les six mois, de prévenir la reprise des combats, de contribuer au maintien de l'ordre public et d'aider le pays à revenir à des conditions de vie normales. Ce mandat, pour lequel il y a une dette accumulée de près de 200 millions de dollars, a été renouvelé en décembre 1992. Les pays membres de l'ONU sont censés rembourser environ 10 p. cent du coût de la Force (un million de dollars US par année), mais ils sont en retard de 10 à 12 ans dans leurs paiements au Canada et aux autres pays qui y contribuent. Le gouvernement canadien estime que 15 millions de dollars américains lui sont dus. Au moment où ces lignes sont écrites, le Canada maintient à Chypre environ 575 soldats dans un secteur qui englobe la capitale, Nicosie, pour un coût de 14 millions de dollars par année.

Après avoir révisé ses engagements, le gouvernement du Canada a annoncé, le 11 décembre 1992, qu'il retirerait tous ses soldats de Chypre entre juin et octobre 1993. Il ne s'agit pas d'un précédent. Il y a cinq ans, la Suède a retiré la plupart de ses soldats de la paix à cause des coûts croissants et de l'absence de progrès dans la résolution du différend. Le Danemark a entrepris le retrait total de ses troupes le 15 décembre 1992; la Grande-Bretagne et l'Australie ont annoncé de faibles réductions. Le point de vue du gouvernement, comme nous le percevons, est que le Canada, après presque 30 ans, a fait sa part. Il est temps que le

En mettant les Nations Unies au bord de la faillite, l'ONUC a fait ressortir la difficulté de monter des opérations lorsque des États influents refusent de s'entendre. Par ailleurs, elle a permis aux soldats de l'ONU d'aider à relocaliser les réfugiés, de fournir de l'aide médicale et humanitaire, d'expédier vivres et médicaments aux provinces nécessaires et de veiller au maintien de l'ordre public. Elle comportait un effectif important de 2 000 civils, qui ont conseillé le gouvernement congolais en matière de planification sociale et économique et formé des gens pour remplir les postes vacants de la fonction publique, après l'exode de la plupart des Belges qui administraient la région avant l'indépendance.

Lorsque les dernières troupes de l'ONU se sont retirées, en 1964, le pays a conservé les frontières qu'il avait au moment de l'indépendance et ce, malgré l'existence de trois grands mouvements sécessionnistes, dont au moins un bénéficiait de l'appui matériel de l'Union soviétique. M. Urquhart a écrit à ce propos :

Nous sommes allés au Congo à une époque où régnaient l'anarchie et le chaos afin de préserver l'intégrité territoriale de ce pays et d'aider son gouvernement nouvellement indépendant à assumer des responsabilités pour lesquelles il n'avait absolument aucune préparation. Notre présence a également empêché qu'un conflit Est-Ouest n'ait effectivement lieu sur le terrain.<sup>8</sup>

Par ailleurs, la situation à Chypre illustre bien la difficulté de maintenir la paix dans une société qui ne peut ou ne veut tout simplement pas s'entendre à long terme. Depuis 1964, le Canada fournit des troupes à la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP). Cette opération avait été établie cette année-là pour faire cesser la violence entre Cypriotes grecs et turcs, qui n'avait cessé depuis que l'île avait obtenu son indépendance de la Grande-Bretagne en 1960. Plus tard, en 1974, une invasion par la Turquie a eu pour effet de fractionner l'île, et les troupes des Nations Unies ont commencé à patrouiller une ligne de cessez-le-feu établie pour séparer les communautés grecque et turque.

Depuis le début du conflit, peu de progrès ont été réalisés vers un règlement. Cette lenteur fait qu'on ne cesse de se demander si cette mission contribue vraiment à la paix ou nuit à son avènement. Certains critiques estiment que la situation s'est aggravée du fait de la dépendance des deux communautés à l'égard des gardiens de la paix; aucune des deux parties n'est pressée de rompre le statu quo, cette paix artificielle que préservent les soldats de la paix. D'autres estiment qu'il est peu coûteux de maintenir l'UNFICYP en comparaison des vies qui seraient sacrifiées si la Force venait à partir et si les combats reprenaient entre les deux camps. Le professeur H.A. Kilepak, du Collège militaire royal de Saint-Jean, est de cet avis :



les parties adverses. Toutefois, le Canada n'a commencé à lui fournir des observateurs — quelques officiers — qu'en 1954, mais il a continué à y détacher du personnel depuis. Le Canada a aussi contribué à la Mission d'observation des Nations Unies au Yémen (UNYOM), en 1963-1964.

(b) *Les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition de l'ONU*

La première opération de maintien de la paix a englobé l'interposition de forces armées entre les factions d'un conflit à été celle de la Force d'urgence des Nations Unies (FNUU I), créée pour superviser le cessez-le-feu qui mit un terme à l'attaque anglo-franco-israélienne contre l'Égypte. La FNUU I est restée en place jusqu'en 1967, où elle s'est retirée à la demande de l'Égypte, ce qui a précipité la Guerre des six jours.

Plusieurs autres forces ont été détachées au **Moyen-Orient** depuis. Une seconde force (FNUU II) est venue s'interposer à la fin de la guerre du Kippour, en 1973, et y est restée jusqu'en 1979. Par ailleurs, la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégageement (FNUOD) a été stationnée sur le plateau du Golan en 1974, pour faire respecter le cessez-le-feu entre Israël et la Syrie à la suite de la guerre du Kippour. Le Canada continue de lui fournir le soutien logistique, les communications et l'aide technique. Le Canada a également fourni, en 1978, les communications et l'aide logistique de départ à la Force interimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), après l'invasion du pays par Israël.

Les difficultés que l'ambassadeur Barton a décrites en rapport avec la FNUU I se sont posées encore davantage dans le cas du **Congo**, en 1960.

Pour diverses raisons, les délégations de l'URSS et de la France refusaient de payer. Cela engendra une crise au sujet de l'application du principe de l'article 19 de la Charte selon lequel un pays qui a deux années de retard dans ses paiements, perd son droit de vote. Les Nations Unies se préparaient à invoquer cette disposition contre l'Union soviétique et la France, deux membres permanents du Conseil de sécurité. En dernière analyse, elles décidèrent de ne pas prendre cette mesure, à juste titre, car cela aurait marqué la fin des Nations Unies. (S:21)

À New York, un ancien haut responsable de l'ONU, M. F.T. Lin, a dit au Sous-comité que l'organisation mondiale avait connu sa période la plus difficile pendant la crise du Congo, ce qui le rendait optimiste dans les circonstances actuelles, par comparaison.

Parmi les opérations de la guerre froide, celle du Congo (Opération des Nations Unies au Congo — ONUC) a été la seule à présager certains problèmes des opérations contemporaines. D'abord, elle avait une large portée (elle comportait à la fois des volets militaires et civils dans un vaste effort pour modeler un nouvel Etat africain) et elle fut aux prises avec maintes difficultés sur le terrain, notamment des affrontements internes continuels et l'effondrement de l'infrastructure politique et administrative du pays.

le pire. Elles formaient un cordon de sécurité et paraient à une guerre ouverte entre l'Est et l'Ouest.<sup>5</sup>

Durant la guerre froide, les conditions définies pour le travail de la FUNU se sont appliquées à toutes les missions. Le colonel Michael Houghton, directeur des Opérations de maintien de la paix au ministère de la Défense nationale, les a résumées pour le Sous-comité :

- un mandat réalisable;
- l'appui soutenu du Conseil de sécurité;
- la coopération des parties en cause;
- la prestation de personnel et de ressources par les pays membres;
- une force équilibrée et représentative sur le plan géographique;
- un commandement de l'ONU efficace et intégré;
- un appui logistique et financier suffisant. (3:13)

### Examen de la participation du Canada au maintien de la paix

Au cours de la guerre froide, de 1948 à 1988, quelque 80 000 membres des Forces armées canadiennes ont participé, à titre d'observateurs non armés ou de gardiens de la paix armés, à 21 missions internationales de maintien de la paix organisées par les Nations Unies ou en dehors du cadre de l'ONU.<sup>6</sup> Ces opérations seront réparties ici en quatre catégories : (a) les missions d'observation de l'ONU; (b) les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition; (c) les mesures d'imposition de la paix; et (d) les opérations autres que celles de l'ONU.

#### (a) Les missions d'observation de l'ONU

Le Canada a participé aux deux premières missions d'observation des Nations Unies. La première a été le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP), pour laquelle le Canada a consenti avec réticence à envoyer quatre observateurs de l'armée de réserve au moment de sa création en 1949.<sup>7</sup> Le Canada continue de fournir les services d'un appareil Hercule pour aider au déplacement, deux fois par année, du quartier général du Groupe entre l'Inde et le Pakistan. En fait, l'Organisation des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) avait été mis sur pied auparavant, en 1948, pour faire respecter au Moyen-Orient les accords généraux de l'armistice entre Israël et

<sup>5</sup> Brian Urquhart, «Beyond the «sheriff's posse», *Survival*, mai-juin 1990, p. 197.

<sup>6</sup> Général Paul D. Manson, «Peacekeeping in Canadian Foreign and Defence Policy», *Canadian Defence Quarterly*, août 1989, p. 7.

<sup>7</sup> J.L. Grunstein, «Peacekeeping: Did Canada Make A Difference? And what Difference did Peacekeeping Make to Canada?», in John English et Norman Hillmer, *Making A Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, 1991, p. 225.

être aidées dans leurs missions par des observateurs.<sup>3</sup> Les missions des forces en question ont été de « s'interposer », c'est-à-dire de se placer entre les belligérants, de surveiller le respect des trêves et de l'assurer dans une certaine mesure. Les armes ne servaient qu'à l'autodéfense; les règles pour engager le combat, lignes directrices sur l'usage de la force par les soldats, étaient particulièrement restrictives.

Même si on a fini par associer le maintien de la paix avec les Nations Unies, l'organisation n'a pas de droits exclusifs sur ces opérations. D'autres organismes internationaux ou régionaux y ont eu recours à l'occasion. Il faut dire cependant que le maintien de la paix s'est développé sous les auspices de l'ONU, et c'est elle qui l'a exercé avec le plus de constance.

La première véritable force de maintien de la paix fut mise sur pied en 1956 au Moyen-Orient — « un hommage à la vision de "Mike" Pearson », selon les termes employés par M. Brian Urquhart lorsque le Sous-comité l'a rencontré à New York.<sup>4</sup> Lester («Mike») Pearson était à l'époque le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada. Lorsque les Anglais, les Français et les Israéliens cherchèrent à empêcher le contrôle de l'Égypte sur le canal de Suez, le Conseil de sécurité fut incapable d'agir parce que la France et l'Angleterre opposaient leur veto à chaque proposition. L'Assemblée générale prit alors la relève en adoptant une résolution qui créait la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I).

Ces pays ont toutefois soutenu que l'Assemblée générale avait outrepassé son autorité et que, par conséquent, toute évaluation visant à les faire payer ne les engageait à rien. Ainsi donc, même si la contribution était fondée sur une évaluation, certains pays payaient, mais d'autres pas. (5:21)

Il s'agissait de la première d'une série de difficultés concernant le financement du maintien de la paix, et elles n'ont pas cessé de perturber l'ONU.

Malgré ces difficultés et d'autres, les Nations Unies ont réussi à établir 13 missions d'observation et de maintien de la paix jusqu'en 1978, puis il y eut une période d'inactivité de dix ans. Dans la plupart des cas, ces missions servaient à amortir le choc de la décolonisation. On les a comparées à des détachements de gendarmerie réunis à la dernière minute pour éviter

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Le paragraphe précédent s'inspire largement des commentaires de sir Brian Urquhart, maintenant attaché supérieur de recherche à la Fondation Ford, qui a été pendant de nombreuses années le sous-secrétaire général de l'ONU chargé du maintien de la paix. Fonctionnaire de l'ONU à partir des années 1940, il a écrit plusieurs ouvrages sur des sujets connexes, y compris une importante biographie du secrétaire général Dag Hammarskjöld, et il travaille actuellement à la biographie de Ralph Bunche, le sous-secrétaire général américain dont M. Urquhart dit qu'il a eu une énorme influence sur l'évolution du maintien de la paix.



## II LE MAINTIEN DE LA PAIX PENDANT LA GUERRE FROIDE

### Origines et principes

Produit de la guerre froide, l'effort de maintien de la paix matérialisait la volonté de la communauté internationale d'agir avec imagination à l'intérieur des paramètres imposés par la guerre froide. Mais l'efficacité de cette action se trouvait réduite par l'étroitesse desdits paramètres. Progressivement, le maintien de la paix en est venu à signifier l'interposition de troupes dans une région où venait d'avoir lieu un conflit et où un cessez-le-feu avait été accepté par toutes les parties. Le maintien de la paix ne visait pas en soi à résoudre des conflits; il s'agissait plutôt d'une «mesure propre à accroître la confiance» — une méthode pour empêcher l'éclatement de nouvelles hostilités et aider à faire appliquer l'accord négocié entre les parties.

Le maintien de la paix constituait une innovation, qui n'avait été ni prévue ni même envisagée dans la Charte des Nations Unies. Réunis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les auteurs de ce document étaient préoccupés par l'idée de conflits entre États. Ils entrevirent deux grands remparts pour protéger le monde contre une nouvelle aberration hitlérienne : d'abord, le règlement pacifique des différends par voie de négociation, de médiation, d'arbitrage et de procédures judiciaires en vertu du chapitre VI; ensuite, si cela ne suffisait pas, des mesures coercitives (militaires) en vertu du chapitre VII.<sup>1</sup>

Le maintien de la paix a débuté par des missions d'observation en Palestine et au Cachemire, en 1948, considérées comme mesures de «contrôle des conflits par une tierce partie». Les caractéristiques fondamentales en étaient l'objectivité, l'impartialité et la non-violence : les observateurs militaires étaient désarmés, car on croyait que les armes personnelles seraient plus dangereuses qu'autrement pour leurs possesseurs. Les missions d'observation «sont principalement constituées d'officiers qui, presque inmanquablement, ne sont pas armés... [bien que] parfois ils soient appuyés par l'infanterie ou des unités de logistique, et qui ont habituellement un but précis à atteindre dans un bref délai». Leur rôle principal consiste à observer les événements et à en présenter un compte rendu. Toutefois, ces missions peuvent avoir un mandat plus large, comprenant des activités comme la surveillance d'un cessez-le-feu et du respect des droits de la personne.

**Les forces de maintien de la paix**, pour leur part, sont constituées d'«unités d'infanterie légèrement armées, dotées des éléments de soutien logistique nécessaires», mais elles peuvent

---

<sup>1</sup> John Mackinlay et Jarat Chopra, «Second Generation Multinational Operations», *The Washington Quarterly*, été 1992, p. 2.

<sup>2</sup> *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, New York, Département de l'information des Nations Unies, 1990, p. 8.



aux opérations de maintien de la paix a procédé dans une certaine mesure de cette idée de «planter le drapeau», de faire en sorte que nous conservions notre première place pour le nombre de missions effectuées — peu importe qu'elles soient sensées, qu'elles aient plus ou moins de chances de réussir ou qu'elles exposent nos militaires à des risques inutiles dans des régions instables du monde.<sup>16</sup>

Le Sous-comité prend également acte de la critique du professeur Granatstein, selon lequel «pour un trop grand nombre de Canadiens, les activités de maintien de la paix se substituent à la réflexion et à une attitude responsable».<sup>17</sup> Dans le présent rapport, le Sous-comité cherche à dégager les facteurs que le gouvernement devrait considérer, au moment où il cherche à élaborer une politique qui balise la participation du Canada au maintien de la paix, dans l'être complexe où nous sommes entrés.

---

<sup>16</sup> J.L. Granatstein, «Peacekeeping: Did Canada Make a Difference? And What Difference Did Peacekeeping Make to Canada?», dans *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, éd. par John English et Norman Hillmer, 1992, p. 223.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 234.

Ce point nous a été confirmé à plus d'une occasion au cours de nos délibérations, mais c'est sans doute le major-général Clive Milner, ancien commandant des Forces de l'ONU à Chypre, qui l'a fait le plus succinctement :

Il n'y a rien qui puisse remonter le moral d'un officier ou d'un soldat canadien autant qu'une affectation pour une période de six mois ou d'un an à une mission des Nations Unies, car il sent qu'il a fait quelque chose d'utile pour lui-même, pour son unité, pour son uniforme, pour son pays et pour le monde en général. C'est un formidable sentiment de satisfaction que ce jeune homme ou cette jeune femme éprouve à son retour au pays, car il ou elle peut se dire : « J'ai collaboré au maintien de la paix. J'ai peut-être aidé à sauver des vies. J'ai secouru des personnes en détresse, des personnes bien plus mal loties que moi [...] ». Individuellement, ça remonte le moral. Collectivement, comme dans le cas d'une unité, il en va certainement de même et, inévitablement, ce genre de mission contribue au bien-être de l'ensemble des Forces canadiennes. (10:14)

Voilà, en bref, les principales raisons qui ont motivé la participation active du Canada au maintien de la paix internationale au fil des ans — les intérêts canadiens dans ces opérations. Le présent rapport examinera, outre les changements que le monde a connus depuis la fin de la guerre froide, ceux que le Canada devrait apporter à sa contribution au maintien de la paix.

Le Sous-Comité a évalué la question et reste convaincu, comme nous l'avons déjà mentionné, que la valeur intrinsèque de la mission pacificatrice, voire notre aptitude à la mener à bien, ne constituent pas des motifs suffisants pour sa continuation. Un témoin ayant une longue expérience du maintien de la paix a exprimé l'avis que le Canada contribue à cette activité « parce que cela est une bonne chose ». (7:20) Cette réponse était peut-être opportune dans la phase initiale du maintien de la paix — la phase distinctement canadienne, grâce aux efforts d'hommes d'Etat comme Lester Pearson, Howard Green et Paul Martin —, mais elle ne l'est plus alors que nous entrons dans une ère où le Canada sera appelé plus souvent à participer aux missions, où ces dernières pourraient nécessiter des forces plus importantes, où les risques sont plus grands et où la complexité et les nuances des différentes opérations se sont amplifiées substantiellement.

Les gouvernements qui se sont succédé au Canada semblent avoir été enclins à participer à chaque mission de maintien de la paix. Ils ne l'ont certes pas fait à la légère, sans évaluer les facteurs pertinents, mais les antécédents et la réputation du Canada à cet égard ont tenu de plus en plus de place dans l'esprit des décideurs. Un spécialiste canadien de l'histoire militaire, M. J.L. Granatstein, a fait valoir ce point en citant feu John Holmes, autorité réputée de la politique étrangère du Canada :

« La médiation n'est pas pour nous un mandat divin. Nos réussites passées nous donnent plus de force, mais nous affaiblissons lorsque la publicité de la feuille d'érable devient notre priorité. » Trop souvent, la participation du Canada

Qui plus est, surtout à une époque où les États-Unis manifestent un intérêt croissant pour les institutions multilatérales de paix et de sécurité, le Canada a tout intérêt à relever sa propre participation à ces institutions. Il pourra ainsi tirer parti des ressources américaines tout en veillant à ce que la participation des États-Unis ne submerge pas les intérêts légitimes des petites et moyennes puissances.

D'autres raisons militent pour la participation du Canada. Le professeur David Cox, de l'Université Queen's, a mentionné que le Canada bénéficie de certaines retombées du maintien de la paix.

Le maintien de la paix a aidé le Canada à s'établir en tant que défenseur de premier rang de démarches coopératives en vue de la sécurité internationale [...] le maintien de la paix et l'image d'un État internationaliste responsable qui l'accompagne rehaussent le profil du Canada et renforcent sa position dans une vaste gamme de négociations diplomatiques internationales. (6:6)

Le Sous-comité accepte cet argument, mais il se demande si les politiciens ou les diplomates canadiens tirent le meilleur parti possible de la situation. Une génération passée à Chypre et une participation intensive en Yougoslavie témoignent sûrement de la constance de notre contribution à la sécurité européenne. Peut-être pourrait-on tirer plus de crédit et, par conséquent, plus d'avantages de ces activités dans les relations multilatérales et bilatérales.

Le professeur Cox a aussi fait observer que le maintien de la paix était devenu un élément important dans le façonnement de l'identité canadienne :

Le maintien de la paix, qui est la manifestation la plus visible de la diplomatie internationale du Canada, identifie le Canada aux yeux des Canadiens. Il nous sensibilise à notre orientation internationale, qui est distincte et peut-être même unique au monde. (6:6)

Enfin, le Canada a toujours voulu participer activement au maintien de la paix à cause des avantages que ses militaires en retirent. En 1987, le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, un prédécesseur du présent Sous-comité, a recueilli le témoignage suivant du Chef d'état-major de la Défense, le général Paul Manson: « Il est certain que nous nous réjouissons de la chance que nous avons d'envoyer nos militaires aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. » Le général a ensuite expliqué que la formation qu'offre le maintien de la paix est difficile à fournir dans un cadre artificiel et il a insisté, en particulier, sur l'importance qu'elle revêt pour les jeunes recrues au sein des Forces canadiennes.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Rapport du Comité spécial du Sénat sur la défense nationale, *Les Forces terrestres du Canada*, octobre 1989, p. 94.

En principe, la sécurité collective consiste à instaurer et à maintenir la paix et la sécurité internationales en soumettant les relations internationales à la règle du droit et en favorisant, à l'intérieur de ce cadre, la prospérité des Etats. Dans cette perspective, la sécurité collective constitue un pilier fondamental de la politique étrangère du Canada et le maintien de la paix lui sert de contrefort. L'ancien ambassadeur du Canada aux Nations Unies, M. William Barton, a résumé cette optique ainsi devant le Sous-comité : « En participant aux opérations de maintien de la paix, le Canada contribue puissamment à la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales et, par le fait même, à la réalisation de nos objectifs de politique étrangère et à la défense de notre intérêt national. » (5:11)

M. Harold Klepak, professeur au Collège militaire royal de Saint-Jean, a signalé que le Canada, au fur et à mesure de son retrait d'Europe, cherchera de nouvelles occasions de jouer un rôle et d'exercer son influence sur la scène internationale. À cet égard, sa compétence dans le maintien de la paix est un atout indéniable.

Dans une perspective militaire, surtout maintenant que nous sommes retirés d'Europe, à toutes fins utiles, le maintien de la paix est désormais le seul grand domaine d'activité militaire canadienne qui ne soit pas continental [...] le maintien de la paix est ce que nous faisons sans les Etats-Unis et c'est ce qui pourrait donc nous donner un rôle à jouer pour tenir nos forces au fait non pas tant de la technologie moderne que de ce qui se passe dans le monde au niveau des efforts de concertation multilatérale. Comme le multilatéralisme est historiquement la base des intérêts canadiens, cela est un point important. (3:11)

La dernière observation du professeur Klepak caractérise avec justesse la période qui s'est écoulée depuis 1945. Les institutions multilatérales offrent au Canada le moyen d'atteindre bon nombre de ses objectifs de politique étrangère. Les intérêts du Canada sont souvent semblables à ceux d'autres puissances intermédiaires comme lui. En faisant cavalier seul, il lui serait plus difficile d'atteindre ses objectifs. Par contre, en agissant de concert avec d'autres puissances intermédiaires, il permet une conjugaison d'influences et de ressources qui donne souvent d'excellents résultats.

Le Canada a favorisé le multilatéralisme dans ses relations internationales pour une autre raison. Comme puissance intermédiaire ayant des liens innombrables avec les Etats-Unis, le Canada a toujours pris soin d'établir des relations susceptibles de faire contrepoids à l'influence américaine. On était convaincu que le Canada trouverait, dans les instances multilatérales, des pays avec lesquels s'unir pour influencer sur la politique américaine. Cette volonté de faire contrepoids à l'influence américaine constitue un élément traditionnel de la politique canadienne. Il convient de la conserver, non pas pour des raisons sentimentales, mais parce qu'elle reste une orientation judicieuse vu les contraintes particulières auxquelles fait face le Canada.



Deuxièmement, il y a eu à l'ordre du jour international ces dernières années une prolifération de questions qui transcendent les frontières nationales et appellent une action collective. Mentionnons, entre autres, les problèmes environnementaux comme le réchauffement de la planète et les pluies acides, l'endémisme, les épidémies, le commerce de la drogue, les violations des droits de la personne, les mouvements de réfugiés et le terrorisme. Troisièmement, dans la nouvelle ère, aucun pays n'aura les moyens à lui seul de pourvoir au soutien et à l'assistance nécessaires, peu importe l'enjeu. Afin de constituer un réservoir de ressources suffisant pour mener à bien toutes les tâches convenues, on devra mettre à contribution un nombre considérable de pays et d'organismes.

Dans ce contexte de multilatéralisme croissant, les Nations Unies deviendront une instance privilégiée de discussion et de négociation et, ce qui est moins certain mais fort probable, un instrument important pour la prestation de l'aide et des ressources. Les organismes régionaux pourraient aussi jouer un plus grand rôle.

M. Aleksandr Belonogov, ambassadeur de Russie au Canada et ex-ambassadeur de l'Union soviétique auprès des Nations Unies, a affirmé devant le Sous-comité que la guerre froide avait tenu en échec l'efficacité des Nations Unies. La nouvelle situation met fin à «un état de demi-paralyse, surtout dans le domaine très important mais très délicat du point de vue politique de la sécurité internationale». (5:6) Déjà le nouveau consensus entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité a donné lieu à une série d'initiatives dans plusieurs conflits régionaux, que rien ne parvenait à débloquent auparavant. Mentionnons notamment la décolonisation de la Namibie, les efforts de médiation dans l'ensemble de l'Amérique centrale et les mouvements vers la paix en Afghanistan, en Angola, au Cambodge et au Mozambique.

## Les intérêts du Canada

Les changements des dernières années ont été spectaculaires dans le domaine des relations internationales. Dans ce contexte, le Canada doit de toute évidence se demander s'il convient d'ajuster sa politique en conséquence. Mais comment définir l'intérêt du Canada dans cette nouvelle période de transition?

Historiquement, le Canada a participé aux missions pacificatrices dans le cadre d'une politique globale d'aide au maintien de la paix et de la sécurité internationales. On a vu ci-dessus que la notion de sécurité englobait maintenant la stabilité et la prospérité, en plus des considérations militaires traditionnelles. Bien que les efforts pour promouvoir la sécurité internationale comportent une part d'altruisme, ils se justifient par deux considérations très pragmatiques qui sont d'importance fondamentale pour la sécurité du Canada. Premièrement, plus la règle du droit l'emporte dans les relations internationales, plus le monde est sûr et prévisible. Deuxièmement, les Canadiens seront plus en sécurité si leur société est stable et prospère au sein d'une communauté de sociétés stables et prospères.

Cependant, le Sous-comité croit que les gouvernements occidentaux devraient contribuer à jeter les bases juridiques et institutionnelles de sociétés civiles saines et viables ailleurs dans le monde. Il est crucial d'établir de tels fondements pour développer une attitude plus tolérante à l'égard de la diversité au sein des Etats, dont la grande majorité vont vraisemblablement demeurer multi-ethniques au lieu de devenir unitaires. On devrait donc mettre l'accent sur la bonne gestion des affaires publiques, qui admet à la fois la diversité et le partage du pouvoir, et sur le respect des droits des minorités plutôt que sur des élections prématurées, conçues comme une panacée, un remède général à tous les maux politiques de l'humanité.

Troisièmement, l'énorme problème des réfugiés et autres personnes déplacées a aussi une incidence sur la sécurité. Plusieurs des tendances décrites ci-dessus ont propulsé cette question à l'avant-plan. La condition de réfugié est considérée comme une privation inacceptable de la sécurité de la personne et comme la source éventuelle d'une instabilité qui, de toute évidence, toucherait plus d'un pays. Par ailleurs, les pays les plus touchés par les problèmes des réfugiés voient leur influence augmenter au sein de la communauté internationale.

Enfin, on considère actuellement que la sécurité englobe aussi un éventail complexe de facteurs économiques et environnementaux. Que la mise en œuvre économique généralisée puisse entraîner l'instabilité politique et même des conflits internationaux n'a rien de tout à fait nouveau. Mais ce qui l'est davantage, la dégradation de l'environnement peut aussi à l'occasion, comme on s'en est rendu compte, être cause directe de conflit — par exemple, lorsqu'il faut partager une eau devenue rare. En règle générale, l'incidence de l'environnement du point de vue de la sécurité des pays «se fait sentir dans une moindre performance économique et, partant, dans une moindre stabilité politique».<sup>13</sup>

## 5) La diplomatie multilatérale

Les nouvelles dimensions de la sécurité pousseront inévitablement les pays à se reposer davantage sur le multilatéralisme. Pour trois grandes raisons.

Premièrement, comme on l'a vu, le nombre des Etats augmente et, par conséquent, le nombre de ceux qui ont des intérêts à défendre dans n'importe quelle controverse. Cette fragmentation a pour effet d'accroître l'interdépendance des Etats. Mais même si un plus grand nombre d'Etats exigent de prendre part aux négociations et aux décisions, l'interdépendance ne correspond pas à l'harmonie; souvent, elle équivaut plutôt à une dépendance mutuelle mal équilibrée». Néanmoins, les Etats vont rechercher «le forum au sein duquel la définition des enjeux correspond le mieux à leurs intérêts».<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Jessica Tuchman Mathews, «*Redefining Security*», *Foreign Affairs*, printemps 1989, p. 166.

<sup>14</sup> Joseph S. Nye, Jr., «*Soft Power*», *Foreign Policy*, p. 158.

De plus en plus, la communauté internationale semble déterminée à améliorer le sort des gens qui souffrent et à reconnaître l'urgence de la situation. En outre, la guerre froide étant chose du passé, il y a moins de barrières idéologiques ou géostratégiques aux interventions. Le principal obstacle tient maintenant à la volonté des États de puiser ou non dans leurs ressources à cette fin. Il est cependant difficile d'intervenir dans les affaires humanitaires sans aborder d'une certaine façon le conflit politique sous-jacent. Une fois décidée l'intervention internationale, il apparaît crucial qu'on s'attaque aux causes du problème, sinon le conflit risque de resurgir sous une forme peut-être encore plus grave.

Par ailleurs, les droits de la personne et le progrès de la démocratie, considérés plus souvent comme des questions de sécurité, préoccupent de plus en plus la communauté internationale. Dans l'allocation qu'elle a prononcée à la 47<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, la secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Barbara McDougall, a décrit «trois faiblesses fondamentales» qui, au sein des États-nations, «peuvent causer des différends qui débordent leurs frontières : i) l'absence ou la violation de droits fondamentaux de la personne; ii) l'absence d'un système évolué de valeurs et d'institutions démocratiques; et iii) l'incapacité de faire des choix responsables dans la gestion de la politique officielle».<sup>11</sup>

Malheureusement, la ministre n'a pu rencontrer le Sous-comité pour lui exposer davantage les faiblesses en question. Le Sous-comité n'est pas entièrement d'accord avec McDougall. Il conçoit que la démocratie soit un objectif louable à long terme, mais il fait remarquer que, dans le monde occidental, les institutions de la société civile ont précédé de plusieurs générations l'établissement de la démocratie ou même les valeurs démocratiques. La raison pourrait en être que les institutions démocratiques ne fonctionnent efficacement que si les fondations de l'ordre public ont déjà été posées et acceptées par l'ensemble de la société. À trop insister sur la démocratie, on risque de nuire au maintien de la paix et de la sécurité internationales et d'empêcher l'émergence de régimes démocratiques viables. Un haut responsable de l'ONU a dit récemment devant un autre comité parlementaire :

Beaucoup de gens ont accepté un jeu — la démocratie — auquel, en dernière analyse, ils ne veulent pas jouer. En de nombreux endroits du monde, les gens croient qu'ils ne peuvent se permettre de perdre et, lorsque les résultats de la démocratie leur sont inacceptables, ils exigent leur propre pays ou État, là où ils sont sûrs de gagner. Dans l'ex-Union soviétique, chacun veut être souverain.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Allocution de l'honorable Barbara McDougall à la 47<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 24 septembre 1992, 92/46, p. 3-4.

<sup>12</sup> Robert Miller, «Recent Visit to the United Nations», mémoire aux membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes, 17 novembre 1992, p. 5.



Pendant la guerre froide, la sécurité consistait à évaluer au mieux les capacités militaires et les intentions d'un pays. La préoccupation fondamentale était le maintien de l'équilibre militaire entre les superpuissances. On attribuait les causes profondes des conflits à la rivalité entre les superpuissances et à la course aux armements.

Depuis la fin de la guerre froide, la définition de la sécurité s'élargit. Les préoccupations de la guerre froide, comme la prolifération nucléaire et la course aux armements, n'en sont pas moins importantes. En témoigne l'inquiétude suscitée par le contrôle des armes nucléaires dans l'ex-Union soviétique. Toutefois, la sécurité n'est plus une notion exclusivement nationale, pas plus que les armées nationales ne sont perçues comme les seules instigatrices des conflits dangereux. Certes les questions militaires comptent toujours, mais elles ne jouent plus le rôle capital de naguère.

Pourtant, l'élargissement de la notion ne s'explique pas uniquement par la fin de la guerre froide. Le fait que des facteurs disparates, souvent non militaires, puissent provoquer des tensions ou des conflits n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui a changé, c'est la façon dont le monde perçoit de tels conflits ou menaces. L'essor extraordinaire des communications — le phénomène du «village global» — a amplifié dans toutes les directions l'impact des litiges. Dans l'examen que nous faisons ici des nouveaux enjeux pour la sécurité, le facteur le plus notable pourrait bien être, au même titre que les enjeux eux-mêmes, leur **visibilité** accrue.

L'un des éléments nouveaux à cet égard est l'aide humanitaire, notamment dans les régions touchées par des conflits ou par des catastrophes naturelles. La communauté internationale ne peut plus fermer les yeux lorsqu'un grand nombre d'êtres humains souffrent — même par suite de conflits intérieurs. La rectitude morale et l'opinion publique poussent les dirigeants à s'efforcer au moins d'atténuer la souffrance. Le sous-secrétaire général de l'ONU pour les affaires humanitaires, Jan Eliasson, a évoqué devant le Sous-comité la nouvelle notion de «solidarité avec les gens dans le besoin», qui pourrait servir de contrepois aux revendications de souveraineté nationale et aux accusations d'ingérence internationale.

La décision prise par le Conseil de sécurité de l'ONU, le 3 décembre 1992, d'envoyer en Somalie une force dirigée par les États-Unis afin d'y créer des conditions propices aux secours humanitaires, marque, selon certains observateurs, un jalon important dans le développement du droit humanitaire.<sup>9</sup> Pour la première fois, une résolution du Conseil de sécurité stipulait que l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit représentait en soi une menace à la paix et à la sécurité internationales, ce qui justifiait une intervention de l'extérieur.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Paul Lewis, «First U.N. Goal Is Security: Political Outlook is Murky», *The New York Times*, 4 décembre 1992.

<sup>10</sup> Paul Lewis, «Painting Nations Blue», *The New York Times*, 9 décembre 1992.



pour y arriver. Ce fut le cas dans l'ancienne République fédérale tchèque et slovaque. Après un référendum démocratique, chacun des deux groupes a décidé de faire cavalier seul.

Mais d'autres groupes ethniques affirment des objectifs plus inquiétants, qui permettent à de très vieilles haines de s'exhaler et à l'esprit de vengeance de déterminer les fins et moyens de la vie politique. M. Kagedan en a parlé ainsi devant le Sous-comité :

L'Europe de l'Est et l'Eurasie centrale, libérées de la dictature communiste, sont devenues la proie d'inimitiés ethniques ancestrales, avec leur cortège de revendications territoriales contradictoires, de récits de massacres, de stéréotypes ethniques hostiles et de comptes contemporains à régler. (9:17)

La guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sujet du Haut-Karabakh a pour toile de fond le massacre des Arméniens par les Turcs, en 1915, qui continue de hanter les esprits des combattants de chaque côté, cependant que la lutte acharnée qui fait rage dans l'ex-Yougoslavie a des racines qui remontent aussi loin que le 14<sup>e</sup> siècle. Dans ce dernier cas, sous prétexte de «purification ethnique», certains groupes en chassent d'autres en faisant régner la terreur et en recourant au meurtre. Combinée à la volonté politique et à de puissantes armes, une haine aussi intense ne peut que donner des résultats désastreux.

Par contre, cette rage belliqueuse appelle d'autant plus la tolérance et des efforts urgents de conciliation — la «diplomatie préventive» — de la part de la communauté internationale, une attitude qui ne s'est guère manifestée au début du conflit dans l'ex-Yougoslavie. Mme Edith Klein, professeur spécialiste de la Yougoslavie à l'Université York, a fait remarquer que les «pressions intenses qui ont poussé la communauté internationale» à la reconnaissance prématurée de la Slovanie et de la Croatie «ont empêché la mise en place d'une procédure de règlement des conflits». (6:27)

Ainsi, les difficultés actuelles du maintien de la paix dans l'ex-Yougoslavie seraient attribuables à l'insuffisance des premiers efforts diplomatiques, quand les considérations politiques internes de divers États l'ont emporté sur le processus de réconciliation. Le maintien de la paix qui achoppe actuellement dans l'ex-Yougoslavie est une conséquence directe de cet échec. On pourrait en tirer une leçon pour d'autres cas où les conflits ethniques menacent la viabilité d'États multinationaux.

#### 4) L'élargissement de la notion de sécurité

La quatrième tendance de l'ère nouvelle est l'élargissement de la notion de sécurité. Pour maintenir et promouvoir la sécurité, il faut privilégier les conditions qui créent et préserver la stabilité tout en permettant des changements légitimes. Les menaces à la sécurité sont donc celles qui perturbent ces conditions ou les rendent impossibles.

à la violence et à l'insécurité. Entre-temps, les réfugiés qui fuient les tueries insensées et la famine ont exporté le problème chez les États voisins. (9:14)

La situation est analogue en Éthiopie, où l'avènement de la région de l'Erythrée a donné lieu à des affrontements violents et incessants, ainsi qu'au Soudan, où la famine et les violations constantes des droits des minorités par le gouvernement sont en train de mener le pays à l'anarchie. Dans l'ensemble de la Corne de l'Afrique, l'instabilité politique, l'effondrement de l'autorité centrale, les luttes inter-ethniques, les guerres civiles et le militarisme effréné, s'ajoutant à une sécheresse prolongée, créent les conditions propices à la famine généralisée et au chaos.

### 3) La poussée de l'ethnocentrisme et de la religion

La question de l'État-nation revêt une importance nouvelle parce que l'ethnocentrisme, le nationalisme et la religion redevennent des forces politiques. Il y a partout des groupes ethniques; de fait, nous appartenons tous à au moins l'un d'entre eux. Ils correspondent essentiellement à l'idée de « nation » : des gens qui partagent une culture, c'est-à-dire des traditions, une langue, parfois une religion. Il y a toujours eu des groupes ethniques et nationaux dynamiques, sauf que, pendant la guerre froide, ils étaient largement ignorés ou systématiquement réduits au silence, parce que la rivalité intense entre les superpuissances prenait toute la place.

À l'heure actuelle, de nombreux groupes ont commencé à réaffirmer leur identité, souvent avec des objectifs très politiques. Malheureusement, comme l'a observé M. Allan Kagedan, spécialiste des nationalités soviétiques, « la politisation de l'ethnisme conduit souvent à la violence ». (9:16) L'ethnocentrisme politique ou le nationalisme peuvent être assimilés à un besoin fondamental :

Il s'agit du besoin d'appartenir à une communauté homogène et stable. Normalement, c'est la famille, le voisinage ou la communauté religieuse qui répond à un tel besoin. Au cours des 150 dernières années, ces institutions ont été, partout dans le monde, prises dans la tourmente de changements intellectuels et sociaux violents, et il n'est guère surprenant que la ferveur nationaliste ait été le plus intense là où ces institutions ont manqué de résilience, mal préparées qu'elles étaient à subir des attaques aussi dévastatrices.<sup>8</sup>

Certains groupes ethniques revendiquent l'autodétermination ou l'autonomie au sein d'un État multinational, ou tout simplement des droits d'expression et de participation politiques égaux à ceux d'autres citoyens ou groupes. Ils emploient des moyens légaux ou constitutionnels

degré d'humanité et de civilisation de l'entité dominante qui réclame tous les droits de la communauté, les races inférieures sont exterminées, asservies, mises hors la loi ou réduites à la dépendance.<sup>6</sup>

La crise actuelle a son origine dans l'énorme prolifération d'États qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Les deux tiers des États actuels ont été créés depuis 1945. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, il y avait à peine 60 pays, dont 50 étaient signataires de la Charte de l'ONU. Par suite de la décolonisation, leur nombre était passé, à la fin de la guerre froide en 1988, à près de 160. Plus récemment encore, avec la dislocation de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, il a dépassé 180 et il ne cesse d'augmenter.

La question est de savoir si tous les États nouveau-nés seront capables de survivre par eux-mêmes. Au cours de la guerre froide, certains pays ont réussi à se maintenir parce qu'ils bénéficiaient, dans une large mesure, de l'appui de leurs anciens maîtres coloniaux ou de l'une ou l'autre des superpuissances en rétribution de leur alliance. Dans l'ère nouvelle, avec une aide moins généreuse et diverses pressions intérieures allant du trafic de la drogue aux conflits ethniques, leur viabilité politique est incertaine. Les conséquences pourraient en être mauvaises, tant pour les citoyens de ces États que pour la communauté internationale, obligeant de s'occuper du maintien de la paix, de fournir de l'assistance humanitaire et d'accueillir des réfugiés. Des observateurs ont écrit :

Depuis Haïti, dans l'hémisphère occidental, en passant par les ruines de la Yougoslavie, de la Somalie, du Soudan et du Libéria, en Afrique, jusqu'au Cambodge, en Asie du Sud-est, un nouveau phénomène troublant est en train de se faire jour : l'échec de l'État-nation, tout à fait incapable de demeurer membre à part entière de la communauté internationale.<sup>7</sup>

La Somalie est une illustration éloquente du phénomène. M. William Millward, un spécialiste des questions arabes qui a témoigné devant le Sous-comité, a décrit la Somalie comme une nation à la recherche d'un État, en faisant observer que les Somaliens «apparaissent relativement homogènes du point de vue ethnique, linguistique, religieux et culturel...» (9.14) Il n'en demeure pas moins que, depuis le début de 1991, il n'y a pas eu de gouvernement central capable de fonctionner en Somalie.

L'effondrement du pouvoir central a projeté virtuellement la population entière de la Somalie dans un conflit, d'une sorte ou d'une autre. Un cercle vicieux d'insécurité et de famine est à l'œuvre en Somalie. Le manque de sécurité empêche l'acheminement de vivres, tandis que la pénurie alimentaire contribue

<sup>6</sup> Lord Acton, «Nationality», tiré de *The History of Freedom and Other Essays*, p. 192-193.

<sup>7</sup> Gerald B. Helman et Steven R. Ratner, «Saving Failed States», *Foreign Policy*, hiver 1992-1993, p. 3.



<sup>5</sup> Glenn Frankel, « *Decline Of the Nation-State* », *The Guardian Weekly*, 2 décembre 1990.

<sup>4</sup> *Délibérations du Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale*, 25 novembre 1992, fascicule n° 9, p. 15. Tous les renvois suivants aux *Délibérations* sont mis entre parenthèses dans le corps du texte, de la façon indiquée ci-dessus (9:15).

Le principal obstacle aux droits des nationalités est la théorie moderne de la nationalité. En faisant correspondre l'État et la nation en théorie, elle réduit pratiquement à la condition de sujets toutes les autres nationalités se trouvant à l'intérieur des frontières. Elle ne peut admettre leur égalité avec la nation au pouvoir qui constitue l'État, parce que l'État cesserait alors d'être national, une contradiction du principe même de son existence. Par conséquent, selon le

Pourtant, comme l'a écrit en 1907 lord Acton, théoricien politique britannique :

Ce sont les grandes puissances qui ont tracé les frontières de la plupart des quelque 50 pays d'Afrique à la Conférence de Berlin de 1884, en tenant très peu compte des affinités ethniques, linguistiques ou culturelles des Africains. Les frontières de la plupart des États du Moyen-Orient moderne sont tout aussi artificielles, découlant d'un partage effectué par les Français et les Anglais après la chute de l'Empire ottoman lors de la Première Guerre mondiale.

La deuxième tendance, qui pourrait constituer le principal défi de la nouvelle ère, est la crise de l'État-nation. Comme l'a fait remarquer un de nos témoins, l'expression est depuis toujours galvaudée puisque plus de 90 p. 100 des États du monde sont multi-ethniques. (9:15) Un État est une entité juridique dont l'intégrité (la paix ou l'ordre intérieur) relève ultimement d'un gouvernement unitaire ou fédéral. Le concept de « nation » est plus vague : il s'agit de groupes relativement nombreux de personnes qui partagent une culture, une langue, une religion ou une histoire, ou ces quatre éléments à la fois. La plupart des grands pays ne sont pas des nations unitaires, mais des États multinationaux. Certaines nations — comme les Kurdes, les Palestiniens, les Arméniens, les Basques ou les Cris — n'ont pas d'État. Dans un très petit nombre de pays, comme le Japon, les limites de la nation coïncident avec les frontières de l'État.<sup>5</sup>

## 2) La crise de l'État-nation

différentes raisons : leur écrasante supériorité militaire, la force et la diversité persistantes de leur économie, leur immense attrait culturel dans le sens le plus large de l'expression ainsi que des facteurs moins tangibles, comme le prestige d'avoir mené l'alliance occidentale à la victoire à l'époque de la guerre froide et l'attente à la fois simple et subtile, aussi bien de la part des Américains que des autres peuples, que les États-Unis vont continuer de mener la barque. Néanmoins, les États-Unis sont en train de se replier et de réévaluer leurs intérêts planétaires avec un sentiment d'urgence accentué par les pressions intérieures.



quatrièmement,  
cinqüièmement,

l'élargissement de la notion de sécurité;  
le recours accru aux principes et aux organismes multilatéraux.

Ces phénomènes imposent notamment de nouvelles exigences en matière de sécurité collective. Instrument de sécurité collective et de diplomatie internationale, le maintien de la paix doit s'adapter à ces nouvelles exigences. Une deuxième génération d'activités de maintien de la paix est en train d'émerger, et elle devrait, comme on le verra dans les chapitres suivants, s'avérer très différente de la première.

Le Canada doit donc profiter de cette transition pour repenser son attachement particulier au maintien de la paix. Cela ne présuppose en rien un jugement défavorable sur le genre de maintien de la paix pratiqué pendant la guerre froide, ni sur les capacités des Forces canadiennes. De toute évidence, celles-ci ont bien oeuvré et à bon escient. Mais, à l'instar du reste du monde, le Canada doit évoluer. Les Canadiens doivent repenser même ce qui est bon — la contribution de leur pays aux activités internationales de maintien de la paix — afin de voir d'abord si cette contribution est encore pertinente et, dans l'affirmative, comment on pourrait l'améliorer. Il importe donc d'examiner de plus près les cinq grandes tendances susmentionnées de la nouvelle ère.

## 1) La dispersion du pouvoir

Le principal levier des relations internationales a toujours été le pouvoir. À la base, le pouvoir est la capacité de l'un de faire agir l'autre d'une certaine façon. À cette fin, les États font appel à toute une gamme de moyens politiques, économiques et militaires. Dans le monde bipolaire de la guerre froide, le pouvoir s'exerçait à travers une intense rivalité idéologique entre deux superpuissances, l'Union soviétique et les États-Unis, et chaque événement international s'en trouvait coloré.

Ce monde bipolaire a cédé la place à un univers beaucoup plus complexe, où le pouvoir s'est dispersé. La distribution de ce pouvoir varie selon les sphères politiques : certaines sont multipolaires, d'autres sont influencées tout autant par des intervenants privés que par des États et d'autres encore, comme celle des armes nucléaires, demeurent dans une large mesure bipolaires.<sup>3</sup> Dans le domaine économique, qui compte de plus en plus comme facteur d'évaluation du pouvoir, la multipolarité semble gagner du terrain avec l'émergence de nouveaux blocs régionaux. Plusieurs de ces blocs ont déjà acquis des bases industrielles compétitives ou sont en train de s'en donner. Chacun a ses puissances dominantes qui cherchent toutes à faire sentir leur influence et, parfois, à conquérir l'hégémonie.

La fin de la guerre froide n'a pas donné lieu à une concentration du pouvoir aux États-Unis. Pourtant, on peut soutenir que les États-Unis demeurent une superpuissance, et pour

<sup>3</sup> Joseph S. Nye, Jr., «*Soft Power*», *Foreign Policy*, automne 1990, p. 156-159.

Le monde est entré dans une nouvelle ère historique. La guerre froide, sinistre toile de fond des rapports internationaux pendant 40 ans, a pris fin avec la chute du communisme en URSS et l'effondrement de l'empire soviétique. Les vœux de l'alliance occidentale ont été exaucés; toutefois, les lendeuains ont surpris bon nombre de décideurs occidentaux, les obligeant à improviser — et pas toujours pour le mieux — de nouveaux moyens de composer avec l'héritage de la tyrannie et de l'impérialisme soviétique.

L'une des difficultés consiste à déterminer la nature de cette nouvelle ère. L'ex-président des États-Unis, Georges Bush, est allé jusqu'à parler d'un nouvel ordre mondial. Cette affirmation audacieuse a soulevé beaucoup de scepticisme, notamment auprès d'analystes moins optimistes qui ont plutôt évoqué, non sans à-propos, l'éventualité plus probable d'un désordre mondial.<sup>1</sup> Ian Smart, ancien directeur exécutif du Royal Institute of International Affairs en Grande-Bretagne, a dit qu'entre 1950 et 1980, lorsque la confrontation Est-Ouest et l'équilibre de la terreur nucléaire paralysaient les relations internationales, les diplomates étaient, d'une certaine manière, en vacances. Mais il a ajouté : « Les vacances sont terminées. Nous voici revenus à des mouvements et à des alignements plus dynamiques ».<sup>2</sup>

Le Sous-comité sénatorial de la sécurité et de la défense nationale préfère ne pas trop s'avancer à cet égard. Il reconnaît, à tout le moins, que nous vivons une période de profonde transition. On assiste déjà à une restructuration radicale des alliances. Diverses initiatives se font jour pour forger des instruments internationaux plus pertinents ou efficaces, qui permettent de répondre à tout un éventail de problèmes complexes.

Pour mieux comprendre la nature de cette transition — et voir quelle pourrait être la position du Canada —, il convient de passer en revue les tendances qui se dessinent le plus clairement dans le monde et qui définissent les paramètres de la nouvelle ère. On peut les résumer ainsi :

- premièrement, la dispersion du pouvoir;
- deuxièmement, la crise de l'État;
- troisièmement, la poussée de l'ethnocentrisme et de la religion;

<sup>1</sup> Earl C. Ravenal, « *The Case for Adjustment* », *Foreign Policy*, hiver 1990-1991; Theo Sommer, « *A World Beyond Order and Control* », *Guardian Weekly*, 28 avril 1991; William Pfaff, « *Redefining World Power* », *Foreign Affairs*, America and the World, 1990-1991; Joseph S. Nye, Jr., « *What New World Order?* », *Foreign Affairs*, printemps 1992.

<sup>2</sup> Ian Smart, « *The World in Flux* », *Behind the Headlines*, Institut canadien des affaires internationales, 1990, p. 3-4.



En troisième lieu, les Forces canadiennes devraient modifier leur approche. Dans la nouvelle ère qui s'est ouverte, le Canada doit être prêt à faire servir régulièrement ses troupes au maintien de la paix, pourvu que les critères de participation soient clairs et appliqués rigoureusement. Il devrait jauger l'idée d'une force d'intervention rapide qui puisse jeter sans délai les bases d'une opération et se retirer par la suite. Il devrait enfin réexaminer les méthodes d'entraînement de ses forces armées.

Le Canada doit choisir la voie du réalisme. Au moment où l'occasion se présente de repenser les notions et les techniques de base de l'ONU, notre présence et notre participation sont attendues. Les réponses que nous apporterons pourraient influencer profondément sur l'organisation des Forces canadiennes, l'application du maintien de la paix et l'évolution des Nations Unies.



Canada pourrait de cette façon envisager d'augmenter le nombre de ses logisticiens et spécialistes en communications.

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale entreprenne une étude approfondie sur la possibilité de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, unités qui pourraient servir aux opérations de maintien de la paix plutôt que de guerre proprement dite. (p. 83)

## V Le défi à relever

Dans la nouvelle ère, bien des occasions s'offriront sans doute aux Canadiens de s'engager dans divers types d'opérations de maintien de la paix, dont plusieurs beaucoup plus compliquées et dangereuses que par le passé. Le Canada ne pourra pas toujours participer comme il l'a fait jusqu'ici. Il ne pourra pas notamment faire partie de toutes les missions qui se présentent; en fait, il ne le devrait pas si ses intérêts ou ses ressources ne le lui permettent pas.

De plus, dans les missions auxquelles il participe, le Canada devra modifier son approche : 1) il doit contribuer à une nouvelle définition du maintien de la paix; 2) il doit définir clairement ses propres intérêts; et 3) les Forces canadiennes devront trouver de nouvelles façons de s'ajuster aux temps nouveaux.

Le monde a beaucoup changé : le maintien de la paix, une activité naguère relativement périphérique, occupe maintenant l'avant-scène des relations internationales. Or, malgré son importance accrue et la multiplication de ses opérations, le maintien de la paix fonctionne toujours avec les mêmes institutions et infrastructures.

Le Canada devrait donc, en premier lieu, contribuer à améliorer les institutions et les infrastructures du maintien de la paix, et celles de la paix et de la sécurité en général. À cet égard, une augmentation des ressources serait cruciale pour améliorer le financement de l'ONU. Le Canada devrait préconiser la mise en place à l'ONU d'un système de contrôle et de commandement et d'une présence militaire qui inspire le respect. Il devrait prôner le remplacement d'arrangements souvent insuffisants en matière de logistique et d'approvisionnement par un système de soutien vraiment efficace. Il devrait insister sur la normalisation des opérations militaires à l'échelle mondiale.

En deuxième lieu, le Canada devrait mieux définir ses propres intérêts. Le gouvernement ne pourra défendre ses orientations qu'en établissant clairement un ensemble de critères qui tiennent compte des complexités de la nouvelle ère.

L'un de ces critères serait de voir si le conflit a des incidences directes sur la sécurité du Canada. Ce serait le cas d'une menace sérieuse au Moyen-Orient, par exemple. Il faudrait aussi se demander si les hostilités ont des répercussions sur un important partenaire commercial ou, sinon, sur d'autres partenaires commerciaux qui, tout bien considéré, pourraient réagir

Le Sous-comité recommande que les équipes du ministère de la Défense nationale chargées d'assurer une aide internationale en matière de maintien de la paix élaborant, de concert avec le siège des Nations Unies, des normes de formation pour l'ONU, en s'inspirant largement de l'expérience du Canada et des autres pays qui ont apporté une contribution appréciable aux missions de paix. (p. 79)

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Défense nationale ajoute à son actuelle base de données un répertoire ou une banque de données spécialisée sur le maintien de la paix, qui renseigne sur les militaires, policiers et civils canadiens ayant pris part à des missions d'observation et de maintien de la paix. (p. 80)

## Les réserves

Bien que les réservistes soient entraînés au combat selon les mêmes critères que les soldats réguliers, ils n'y consacrent pas le même temps qu'eux et ils n'ont pas nécessairement accès à un équipement de même qualité. Les troupes et les jeunes officiers de réserve peuvent se comparer aux réguliers, mais on constate un problème persistant parmi les grades supérieurs (à partir des sergents, chez les sous-officiers, et des capitaines chez les officiers commissionnés). Ils manquent presque tous de l'expérience approfondie et du professionnalisme, qui font partie des atouts des forces canadiennes de maintien de la paix.

Durant la guerre du Golfe, l'armée américaine a connu de graves problèmes lorsqu'elle a voulu mobiliser ses forces de réserve. Ces unités n'étaient pas prêtes au combat malgré des années d'entraînement avec des équipements complets de première ligne. Le problème semblait attribuable en grande partie au manque d'expérience et de compétence des sous-officiers et officiers.

De même, dans les Forces canadiennes, pour rendre vraiment opérationnelles les sous-unités régulières et les placer sous la surveillance étroite des commandants de la Force régulière. Cette situation et le fait que les missions de maintien de la paix sont souvent mises sur pied à bref délai militent en faveur de forces permanentes, pleinement formées et prêtes au pied levé.

Par contre, les États-Unis ont constaté aussi, durant la guerre du Golfe, que les unités spécialisées et logistiques de leur réserve ont surpassé les unités régulières. C'est parce qu'il s'agissait de spécialistes — en camionnage, gestion des approvisionnements, pilotage d'hélicoptères ou autre — et que leur domaine de spécialisation était souvent rattaché au travail qu'ils exerçaient dans le civil. Dans ce genre d'unités, les compétences dans un métier sont plus importantes que les compétences militaires.

Les membres du Sous-comité se demandent donc s'il n'y aurait pas lieu de créer des unités de réserve dans les domaines de la logistique, des transports, des communications et du génie, qui pourraient être chargées de fonctions autres que de combat, comme le maintien de la paix. Le

près de la zone de déploiement. La chose ne sera plus possible lorsque la base de Lahar sera fermée en 1984. En outre, Lahar présente l'avantage de servir d'étape aux troupes canadiennes qui se rendent à Chypre, au Moyen-Orient ou dans l'ancienne Union soviétique.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de fournir un lieu d'étape à nos militaires en Europe, de préférence en Allemagne. On assurerait ainsi un centre de logistique et de transport aux forces de maintien de la paix, ce qui faciliterait le mouvement des troupes vers les régions de conflit en Europe de l'Est et au Moyen-Orient. (p. 74)

## Formation

Une étude interne du ministère de la Défense nationale sur le maintien de la paix en arrivait récemment à la conclusion que «les outils du soldat sont les outils de la paix». Par conséquent, le meilleur gardien de la paix est celui qui connaît bien son métier, qu'il soit soldat, marin ou aviateur.

Cependant, même si le Sous-comité convient que la formation militaire donnée aux soldats canadiens de la paix est d'une qualité exceptionnelle, il croit qu'on pourrait encore l'améliorer en y ajoutant des sujets qui ne sont pas forcément de nature militaire. Le présent rapport repose entièrement sur l'idée que le monde vient d'entrer dans une nouvelle ère et que le maintien de la paix a changé de style. Il faut s'adapter aux circonstances et s'efforcer, au moins, de se familiariser avec les nouvelles compétences qui pourront s'avérer nécessaires. La médiation, par exemple, n'est pas une aptitude typiquement militaire; elle ne comporte aucun aspect belliqueux ou militariste. Il faut cultiver cette compétence particulièrement chez les soldats formés au combat. Ils ont besoin de recevoir une formation dans ce domaine.

Le Sous-comité convient, avec les Forces canadiennes, qu'un soldat de la paix bien entraîné doit posséder des compétences générales de combat et estime qu'une telle formation est d'une importance primordiale. (p. 79)

Le Sous-comité recommande cependant que le programme général de formation des Forces canadiennes dispensé dans les collèges militaires, à l'intention des officiers et autres, mette davantage l'accent sur le règlement et la gestion des conflits, de même que sur l'ONU, les organisations régionales ainsi que l'histoire des opérations de maintien de la paix et leurs méthodes. Quand des effectifs des Forces canadiennes sont déployés dans un pays étranger, il faut leur fournir une formation spéciale sur l'histoire, la tradition et la culture de ce pays. (p. 79)

Le Sous-comité recommande que les Forces canadiennes continuent d'aider les pays qui manquent d'expérience dans la formation au maintien de la paix en participant à des colloques et en mettant sur pied des programmes nationaux de formation. (p. 79)



Si le Canada a pu dépêcher des troupes aussi rapidement durant la crise en ex-Yougoslavie, c'est, entre autres raisons, parce qu'elles étaient déjà postées à la base des Forces canadiennes à Lahar, en Allemagne, et qu'elles se trouvaient, avec leur équipement et leur soutien logistique, permanent; après quoi, le Canada pourrait retirer ses troupes.

Grâce au déploiement rapide d'un tel contingent dès le départ, on assurerait une stabilité initiale qui permettrait à l'ONU de préparer et d'organiser une force à caractère plus permanent; après quoi, le Canada pourrait retirer ses troupes.

L'idée est à retenir, mais le Sous-comité se demande s'il ne faudrait pas l'examiner davantage. Il n'est pas dans l'intérêt du Canada de fournir uniquement des compétences spécialisées, comme en logistique et en communications, car cela réduit les compétences dont ont besoin les Forces canadiennes et restreint la participation canadienne, une situation qui affecte le moral de ceux qui sont exclus. Pour tous les engagements en matière de maintien de la paix, le Canada pourrait déployer son personnel combattant, ses unités de soutien au combat et ses unités d'appui tactique au cours de l'étape initiale d'une opération. Il devrait donc disposer d'une force relativement mobile, possédant des moyens de transport qui lui permettent de se déployer rapidement.

Le ministre de la Défense nationale a indiqué au Sous-comité que son ministère tenait à limiter la portée et l'ampleur des interventions, en concentrant peut-être sa participation sur l'étape initiale des missions qui exigent un savoir-faire en logistique et en communications. Autrement dit, les troupes canadiennes prépareraient le terrain puis laisseraient les autres pays prendre la relève.

Un thème constant de la politique de défense du Canada est que la participation aux opérations de maintien de la paix ne constitue pas pour les Forces canadiennes une fonction principale mais secondaire. Les forces armées ont indiqué qu'elles sont capables de fournir des effectifs autonomes, possédant une formation et une expérience de premier ordre — des «soldats avant tout» — capables de faire face à toute éventualité militaire.

#### IV Les efforts du Canada

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada exhorte les membres de l'OTAN à prendre les mesures qui s'imposent pour appuyer de manière plus décisive les missions de l'ONU. (p. 70)

Réunis en novembre 1991, les chefs d'États ou de gouvernements qui font partie du Conseil de l'Atlantique Nord ont convenu que les alliés de l'OTAN devraient être appelés à contribuer à la stabilité et à la paix mondiales en fournissant des troupes pour les missions des Nations Unies. Étant donné que l'OTAN a élargi son mandat afin de participer aux missions de l'ONU et qu'elle est la seule organisation militaire multilatérale qui soit crédible dans le monde occidental :



opération précise ne garantit pas que chaque Etat versera sa quote-part. Certains Etats refusent par principe de payer pour une opération en particulier, tandis que d'autres se contentent d'invoquer des difficultés financières. Fidèle à un principe de longue date, le Canada a toujours payé avec ponctualité toutes ses contributions générales et spéciales.

Le remboursement des Etats pour leur participation compte parmi les principales dépenses du maintien de la paix. Le tableau 2 fournit des estimations de ce que ces missions de l'ONU ont coûté au Canada depuis 1964.

Le financement du maintien de la paix présente de nombreuses difficultés, sans parler des formules tortueuses et compliquées que l'ONU a dû concevoir pour vaincre la réticence politique de certains Etats membres à s'acquitter de leurs obligations et pour parvenir, malgré tout, à obtenir assez de fonds pour le rassemblement des forces voulues. Plusieurs propositions présentées dans *Agenda pour la paix* cherchent à résoudre les problèmes de trésorerie imputables au niveau élevé des contributions non acquittées et à l'insuffisance des réserves sur lesquelles l'ONU pourrait réaliser des intérêts.

#### Le Sous-comité recommande :

a) que le gouvernement du Canada appuie pleinement les efforts du Secrétaire général pour améliorer la situation financière actuelle de l'ONU, et notamment les propositions qu'il présente dans son rapport *Agenda pour la paix*;

b) que le gouvernement du Canada, à chaque occasion qui se présente et au plus haut échelon, presse les pays qui accumulent les arriérés dans leurs contributions au budget général de fonctionnement des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, de s'acquitter de leurs dettes; et

c) que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur fassent tenir régulièrement au Parlement un bilan clair et détaillé des coûts de notre participation aux opérations de maintien de la paix et des sommes que nous recouvrons des Nations Unies ou d'autres organismes par suite de ces activités, peut-être en même temps que le budget des dépenses annuel, afin d'aider le Parlement à exercer son droit de regard sur le maintien de la sécurité nationale. (p. 68)

#### Organismes régionaux

Dans son rapport *Agenda pour la paix*, le Secrétaire général a soutenu qu'une coopération accrue entre les deux niveaux d'organisation présenterait de grands avantages. Malgré la collaboration qui existe déjà, on est frappé de voir le peu de progrès et les nombreux tiraillements qui apparaissent à maintes reprises entre l'ONU et les divers organismes régionaux.

nécessaire sur le marché mondial et le transporte dans la région des opérations, ce qui entraîne une multitude de problèmes, entre autres : 1) une absence de contrôle de la qualité à la source, ce qui place le militaire qui reçoit les marchandises devant le choix difficile : de les rejeter, et de condamner ainsi ses troupes à subir de longs retards, ou d'accepter ces marchandises inacceptables, faute de mieux; 2) les frustrations qu'engendre un ensemble désuet et rigide de règlements et de procédures d'acquisition; et 3) un processus inadéquat de dotation de personnel. Pour un système logistique efficace, il faudrait un personnel bien formé, des installations d'entreposage suffisantes et un financement approprié.

Il importe aussi d'assurer une plus grande **uniformisation des opérations**. Les premières semaines d'une mission de maintien de la paix sont considérées comme les plus importantes. Or, cette étape est souvent marquée par une grande confusion et de nombreuses insuffisances. Lorsque l'ONU assemble une force de maintien de la paix, elle doit s'efforcer d'assurer un équilibre régional. On se retrouve avec de grandes différences de fonctionnement parmi les divers contingents nationaux qui font partie de la mission. Il y a aussi une tendance à engager «un personnel trop nombreux et trop haut placé au siège social pour faire en sorte qu'il y ait une représentation également à ce niveau».

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada étudie la possibilité de tirer parti de sa position au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour souligner les lacunes du système d'approvisionnement onusien et préconiser l'attribution de ressources et de fonds suffisants, afin de : a) constituer, au siège de l'ONU, un bassin de logisticiens bien formés et expérimentés, et b) assurer des lieux d'entreposage adéquats. (p. 61)

Le Sous-comité exhorte le gouvernement du Canada à proposer aux principales puissances militaires d'apporter une contribution utile aux efforts de maintien de la paix de l'ONU en offrant régulièrement le soutien logistique de leurs forces armées. (p. 61)

Le Sous-comité presse également le gouvernement du Canada de plaider avec vigueur aux Nations Unies, particulièrement au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, pour l'uniformisation du fonctionnement militaire de l'ONU, à partir du système d'état-major en vigueur dans la majorité des pays contributeurs. (p. 61)

Le financement du maintien de la paix

Le financement des opérations de maintien de la paix comporte deux aspects distincts : les recettes et les dépenses, ces dernières comprenant le remboursement des pays qui fournissent des contingents. Il s'agit de questions complexes, qui ont une grande importance politique.

En général, le maintien de la paix est financé par des contributions spéciales. Chaque opération est évaluée individuellement, les pourcentages absorbés par chaque État variant selon le résultat des négociations. Cependant, l'établissement d'une contribution spéciale pour une

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada presse les Nations Unies de réaliser une étude, qui pourrait être confiée au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, sur les difficultés d'appliquer et de faire respecter les sanctions et sur l'efficacité de ces pressions pour changer les comportements inacceptables. (p. 54)

#### Commandement et contrôle

Le nouveau contexte international crée des exigences de plus en plus lourdes pour les Nations Unies. Le Secrétaire est appelé à entreprendre des missions d'information, d'observation, de médiation, de maintien et de rétablissement de la paix dans presque toutes les régions du monde. Or, s'il prend en charge ces lourdes et graves responsabilités, le Secrétaire de l'ONU n'en manque pas moins de moyens pour administrer des initiatives aussi nombreuses et complexes.

L'absence de structure militaire et d'une capacité de liaison 24 heures par jour, sept jours par semaine, au siège de l'ONU, semble indiquer que le milieu n'est guère axé sur les situations d'urgence. C'est un état de choses que ni le Canada, ni aucun autre Etat membre ne devrait tolérer.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de proposer, conformément à l'article 29 de la Charte des Nations Unies, la création d'un organe subsidiaire de l'ONU, qui servirait de commission consultative militaire. Tout en assurant la coordination avec les secrétaires généraux adjoints compétents, cette commission aurait son propre chef d'état-major qui relèverait directement du Secrétaire général. Cela renforcerait les capacités militaires du Secrétaire des Nations Unies d'assurer la paix et la sécurité internationales. (p. 56)

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement du Canada montre clairement au Secrétaire des Nations Unies l'urgence de certaines mesures minimales de commandement et de contrôle, notamment un centre de commandement et de contrôle fonctionnant 24 heures par jour et sept jours par semaine, ainsi qu'une salle de gestion de crises qui permettrait au Secrétaire de répondre plus efficacement aux exigences décuplées qui sont les siennes actuellement. (p. 57)

La gestion du maintien de la paix : une organisation fragmentée

La hiérarchie de l'ONU est fragmentée. Au sein du Secrétaire, différents services s'occupent des divers aspects du maintien de la paix et relèvent de chefs différents. Ces structures semblent inutilement compliquées et bureaucratiques.

Le soutien logistique est sans doute l'élément le plus complexe de toute opération de maintien de la paix, en raison des insuffisances et des anomalies que présente le système d'approvisionnement des Nations Unies. En règle générale, l'ONU se procure le matériel



troupes demeureraient distinctes de celles levées en vertu de l'article 43, lesquelles sont destinées à des opérations coercitives selon le Chapitre VII. Les unités d'imposition de la paix serviraient apparemment à une nouvelle forme d'intervention de l'ONU — qui se situerait entre le maintien traditionnel de la paix et son imposition sur une grande échelle — pour assurer, par exemple, la sécurité de lignes imprécises de cessez-le-feu et aider à la distribution de l'aide humanitaire.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada envisage de commander une étude, peut-être de concert avec d'autres États membres des Nations Unies qui ont la même optique, afin d'étudier la possibilité d'établir une force de paix multinationale. Ces troupes, constituées de volontaires des forces régulières et de réserve, seraient convenablement équipées et pourraient s'acquitter de diverses missions allant de la protection de l'aide humanitaire à la surveillance des lignes de cessez-le-feu. (p. 53)

Le Sous-comité recommande en outre que le gouvernement entreprenne des négociations avec le Conseil de sécurité, comme le prévoit l'article 43 de la Charte des Nations Unies, en vue de signer un accord pour mettre des effectifs limités à la disposition du Conseil de sécurité sur demande, ce qui pourrait constituer un fondement, et un précédent, à l'établissement d'une force multinationale. (p. 53)

#### Mesures extra-militaires

Deux autres leviers prennent une nouvelle importance dans le domaine du maintien de la paix : la primauté du droit et les sanctions. Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, une commission de l'ONU a été chargée d'enquêter sur les atrocités commises dans le conflit qui fait rage dans l'ancienne Yougoslavie. La commission déposera vers le milieu 1993 un rapport préliminaire, à partir duquel l'ONU décidera s'il y a lieu d'établir un tribunal pour crimes de guerre.

Par ailleurs, les sanctions sont devenues un moyen courant d'appliquer une pression progressive sur les États pour les amener à modifier un comportement que la communauté internationale trouve inacceptable. Diverses sanctions sur des articles allant du pétrole et des armes à certaines denrées alimentaires ont déjà été imposées contre l'Iraq en 1990 et la Yougoslavie en 1992, mais on s'interroge sur la facilité d'appliquer ces sanctions et sur leur relative efficacité.

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada, à la faveur de sa participation aux Nations Unies et à diverses organisations régionales, pressent ces instances d'étudier la possibilité d'envoyer des commissions enquêter sur les cas déclarés de violation des lois internationales, telles que les atteintes manifestes aux droits de la personne. Ces commissions d'enquête pourraient travailler de concert avec les missions de maintien de la paix. (p. 54)



Le 17 juillet 1992, le Secrétaire général des Nations unies, M. Boutros Boutros-Ghali, a présenté le rapport *Agenda pour la paix*, que les chefs des pays membres avaient réclamé à l'occasion du Sommet du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce rapport traite des capacités de l'ONU en ce qui concerne la diplomatie préventive ainsi que le maintien et le rétablissement de la paix.

Le Secrétaire général y définit la **diplomatie préventive** comme une mesure qui «a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible».

On a proposé une mesure plus novatrice, soit le **déploiement préventif**, où l'ONU prévoirait les conflits et interviendrait, avant éclatement ou escalade de la violence, en déployant des forces de sécurité, en apportant une aide humanitaire ou en participant simplement au processus de conciliation. Ce déploiement préventif pourrait se faire en diverses circonstances : en cas de crise dans un pays, quand le gouvernement demande la présence des troupes de l'ONU ou que les parties y consentent; dans les différends entre États, si les deux parties acceptent la présence des forces de l'ONU; ou, ce qui est plus compliqué, dans le cas où une nation prévoit une attaque imminente qui viole sa frontière.

Le Secrétaire général définit le rétablissement de la paix comme une mesure qui «vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies». Si les moyens pacifiques échouent, le Conseil de sécurité a l'option d'employer la force militaire pour rétablir la paix et la sécurité internationales, en vertu du Chapitre VII de la Charte. La seule occasion où le Conseil de sécurité a autorisé le recours à la force militaire pour imposer la paix fut au cours de la guerre de Corée; pendant la crise du Golfe, cependant, le Conseil de sécurité a permis aux États membres de prendre des mesures en son nom.

Le Secrétaire général a indiqué qu'il convient maintenant de tenir compte davantage du Chapitre VII, en particulier l'article 42, qui traite de l'emploi de la force militaire. Pour ce faire, on devra appliquer les dispositions de l'article 43, «aux termes duquel les États membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité ... les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires ... à titre permanent», de façon à réagir rapidement et efficacement à une agression ouverte. Une telle force permanente — ou **armée permanente de l'ONU** — aurait un effet dissuasif ou servirait à répondre aux menaces posées par une force «militaire de moindre ampleur».

Le Secrétaire général a recommandé aussi que les États membres fournissent, sur demande, **des unités d'imposition de la paix**. Il s'agirait de troupes volontaires, plus lourdement armées que les effectifs de maintien de la paix et spécialement entraînés dans leurs propres pays. Ces

Durant la guerre froide, le maintien de la paix est devenu une méthode éprouvée d'endiguer et parfois même de régler des conflits quand il s'accompagne d'efforts fructueux de conciliation (c'est-à-dire de négociations diplomatiques pour amener les parties à une paix durable). Mais les restrictions originelles de ce système issu de la guerre froide en empêchaient un usage plus étendu. En abolissant ces restrictions, la nouvelle ère offre la possibilité d'un mécanisme plus perfectionné et plus souple pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

### III Le maintien de la paix en transition

Plusieurs responsables de l'ONU ont parlé d'un nouveau paradigme du maintien de la paix, dont les principales caractéristiques sont les suivantes : ses opérations comptent un important effectif civil; elles se rattachent souvent à l'organisation et au déroulement d'élections; elles comportent une grande partie d'information; elles ont habituellement une fonction policière; elles sont reliées généralement à la défense des droits de la personne; elles sont limitées dans le temps (avec un calendrier d'exécution); elles concernent le plus souvent des conflits intérieurs; elles supposent souvent une ingérence dans les affaires d'États souverains, et elles nécessitent une intervention militaire plus efficace. On recourt à la troupe pour protéger les secours humanitaires, ce qui est beaucoup plus risqué et relève davantage de l'imposition de la paix (laquelle s'effectue forcément contre une partie) que des opérations classiques de maintien de la paix (qui supposent le consentement des parties).

#### Les récentes opérations menées par l'ONU

Depuis 1988, 15 nouvelles opérations ont été mises sur pied. Toutes, sauf une, ont été menées sous les auspices de l'ONU. À la fin de 1992, le Canada avait pris part à toutes ces opérations, y engageant au total 5 000 personnes.

Le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) constitue le premier véritable exemple de la nouvelle génération de maintien de la paix. En une année, il a mené à terme ce que l'ONU a qualifié elle-même de «plus grand exercice de décolonisation» de son histoire. Les leçons tirées de l'expérience du GANUPT sont tout à fait applicables à d'autres missions qui viseraient à la fois le rétablissement et le maintien de la paix et qui regrouperaient des éléments civils et militaires en un seul mandat.

Depuis lors, plusieurs missions fort complexes ont été établies, bien qu'aucune n'ait été un succès jusqu'ici. Il s'agit de la Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC) et de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), de la Force de protection de l'ONU en Yougoslavie (FORPRONU et FORPRONU II), et de l'Opération des Nations Unies en Somalie (UNOSOM).

Les gouvernements qui se sont succédé au Canada ont été enclins à participer à chaque mission de maintien de la paix. Les antécédents et la réputation du pays à cet égard ont fait de plus en plus partie du calcul des décideurs. Le Sous-comité a donc cherché à dégager les facteurs dont le gouvernement devrait tenir compte, pour établir une politique qui balise la participation du Canada au maintien de la paix, dans cette époque plus complexe où nous sommes.

## II Le maintien de la paix pendant la guerre froide

Le maintien de la paix est un effet de la guerre froide. Il ne visait pas en soi à résoudre des conflits; il s'agissait plutôt d'une «mesure propre à accroître la confiance» — une méthode destinée à empêcher l'éclatement de nouvelles hostilités et à aider à mettre en application l'accord négocié entre les parties.

Le maintien de la paix a débuté par des *missions d'observation*, considérées comme mesures de «contrôle des conflits par une tierce partie» et dont les caractéristiques fondamentales sont l'objectivité, l'impartialité et la non-violence. Leur rôle principal est d'observer les événements et d'en présenter un compte rendu. Les *forces de maintien de la paix*, par ailleurs, sont constituées d'unités d'infanterie légèrement armées, avec les éléments de soutien logistique nécessaires. Ces forces ont pour mission de s'interposer, c'est-à-dire de se placer entre les belligérants, de surveiller les trêves et, dans une certaine mesure, d'en assurer le respect. Les armes ne servent qu'à l'autodéfense; les règles pour engager le combat, lignes directrices sur l'usage de la force par les soldats, sont particulièrement strictes.

Les Nations Unies ont établi 13 missions d'observation et de maintien de la paix jusqu'en 1978, puis il y eut une période d'inactivité de dix ans. Dans la plupart des cas, ces missions ont servi à amortir le choc de la décolonisation. On les a comparées à des détachements de gendarmerie formant un cordon de sécurité pour parer à une guerre ouverte entre l'Est et l'Ouest. Ces missions se fondaient sur les principes suivants : un mandat réalisable; l'appui soutenu du Conseil de sécurité; la coopération des parties en cause; la prestation de personnel et de ressources par les pays membres; une force équilibrée et représentative sur le plan géographique; un commandement de l'ONU efficace et intégré; un appui logistique et financier suffisant.

De 1948 à 1988, quelque 80 000 membres des Forces canadiennes (FC) ont participé, à titre d'observateurs non armés ou de gardiens de la paix armés, à 21 missions internationales de maintien de la paix organisées par les Nations Unies ou en dehors du cadre de l'ONU. Ces opérations sont réparties selon les catégories suivantes : a) les missions d'observation de l'ONU; b) les forces régulières de maintien de la paix ou d'interposition; c) les mesures d'imposition de la paix; et d) les opérations autres que celles de l'ONU.



accroissement de problèmes qui appellent une action collective et la coopération internationale. Enfin, aucun Etat n'aura les moyens de pouvoir à lui seul au soutien et à l'assistance nécessaires, peu importe le problème.

### Les intérêts du Canada

La sécurité collective constitue un pilier fondamental de la politique étrangère du Canada, et le maintien de la paix lui sert de contrefort. Bien qu'une telle politique comporte une certaine part d'altruisme, elle est fondée sur deux considérations assez pragmatiques. Premièrement, le respect général de la règle du droit rend le monde plus sûr et plus prévisible. Deuxièmement, les Canadiens se sentiront plus en sécurité si le Canada est une société stable et prospère au sein d'une communauté de sociétés stables et prospères.

Par ailleurs, au moment où sa présence militaire diminue en Europe, le Canada cherche de nouvelles occasions de jouer un rôle et d'exercer son influence sur la scène internationale. À cet égard, sa compétence dans le maintien de la paix est un atout indéniable.

Le Canada a une raison particulière de favoriser le multilatéralisme dans ses relations internationales. Car s'il fait cavalier seul, il ne dispose que d'une capacité limitée d'atteindre ses objectifs. En revanche, s'il agit de concert avec un groupe de puissances intermédiaires, le Canada peut influer sur les objectifs visés tout en augmentant les ressources et le pouvoir de ce groupe.

Qui plus est, le Canada a toujours pris soin d'établir des liens susceptibles de faire contrepoids à l'influence américaine. Il ne fait pas de doute qu'il trouvera, dans les instances multilatérales, des pays avec lesquels s'unir pour pouvoir ensuite infléchir les orientations américaines.

Surtout à une époque où les États-Unis manifestent un intérêt croissant pour les institutions multilatérales de paix et de sécurité, le Canada a tout intérêt à augmenter sa participation afin de tirer parti des ressources américaines tout en veillant à ce que la participation des États-Unis ne submerge pas les intérêts légitimes des petites et moyennes puissances.

Sa contribution au maintien de la paix rehausse le profil du Canada et renforce sa position dans une vaste gamme de négociations diplomatiques. Ce rôle est même devenu un élément important de l'identité canadienne.

Néanmoins, le Sous-comité est convaincu que le Canada doit peser davantage sa décision d'assumer des responsabilités en ce domaine, à un moment où l'on réclame de plus en plus sa participation et où les missions exigent de plus grands efforts, présentent des risques accrus et deviennent à la fois plus délicates et plus complexes.



Les nouvelles dimensions de la sécurité pousseront inévitablement les pays à se reposer davantage sur le multilatéralisme. Trois grandes raisons y militent. D'abord, la prolifération du nombre d'États a accru leur interdépendance. Ensuite, il y a eu ces dernières années un

### 5) La diplomatie multilatérale

D'autres questions qui touchent à la sécurité sont : a) l'énorme problème des réfugiés et autres personnes déplacées, et b) l'éventail complexe des facteurs économiques et environnementaux.

Autres questions à l'ordre du jour : les droits de la personne et le progrès de la démocratie. Le Sous-comité conçoit que la démocratie soit un objectif louable à long terme, mais il fait remarquer que, dans le monde occidental, les institutions de la société civile ont précédé de plusieurs générations l'établissement de la démocratie ou même les valeurs démocratiques. On devrait donc mettre l'accent sur la bonne gestion des affaires publiques, qui admet à la fois la diversité et le partage du pouvoir, et sur le respect des droits des minorités plutôt que sur des élections prématurées, conçues comme une panacée, un remède général à tous les maux politiques de l'humanité.

L'un des éléments nouveaux à cet égard est l'aide humanitaire. De plus en plus, la communauté internationale semble s'intéresser au bien-être de ceux qui souffrent et à l'urgence de leur situation. En outre, il y a moins de barrières idéologiques ou géostratégiques aux interventions. Le principal obstacle tient maintenant à la volonté des États de puiser ou non dans leurs ressources.

Pendant la guerre froide, la sécurité consistait à évaluer au mieux les capacités militaires et les intentions d'un pays. Depuis la fin de la guerre froide, la définition de la sécurité s'élargit — en partie à cause de la manière dont le monde perçoit les conflits ou les menaces de conflit. Le développement des communications a amplifié dans toutes les directions l'impact des dissensions. Par conséquent, la **visibilité** accrue de ces enjeux pourrait être aussi importante que les enjeux eux-mêmes.

### 4) L'élargissement de la notion de sécurité

La question de l'État-nation revêt une importance nouvelle parce que l'ethnocentrisme et la religion redevenaient des forces politiques. Le groupe ethnique correspond essentiellement à la « nation » : des gens qui partagent une culture, c'est-à-dire des traditions, une langue et parfois une religion. Il y a toujours eu des groupes ethniques et nationaux sauf que, pendant la guerre froide, ils étaient largement ignorés ou systématiquement réduits au silence, par suite de l'intense rivalité entre les superpuissances. À l'heure actuelle, de nombreux groupes ont commencé à réaffirmer leur identité, souvent avec des objectifs très politiques et des méthodes violentes.

### 3) La poussée de l'ethnocentrisme et de la religion

## RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

### I Une nouvelle ère : ce qu'elle signifie pour le Canada

Le monde est entré dans une nouvelle ère historique — une ère de mobilité et d'alignements accrus — définie par certaines tendances fondamentales : la dispersion du pouvoir, la crise de l'État, la montée du militantisme ethnique et religieux, l'élargissement de la notion de sécurité, et le recours croissant aux principes et aux organismes multilatéraux.

#### 1) La dispersion du pouvoir

Le monde bipolaire a cédé la place à un univers beaucoup plus complexe, où le pouvoir s'est dispersé. La distribution de ce pouvoir varie selon les sphères politiques : certaines sont multipolaires, d'autres sont influencées tout autant par des intervenants privés que par des États et d'autres encore, comme celle des armes nucléaires, demeurent dans une large mesure bipolaires. Dans le domaine économique, la multipolarité semble gagner du terrain avec l'émergence de nouveaux blocs régionaux.

#### 2) La crise de l'État-nation

Le principal défi de la nouvelle ère pourrait se trouver dans la crise de l'État-nation. Un État est une entité juridique dont la «paix» ou l'intégrité repose, en définitive, sur un gouvernement unitaire ou fédéral. Le concept de «nation» est plus vague : il s'agit de groupes relativement nombreux de personnes qui partagent une culture, une langue, une religion et une histoire, ou ces quatre éléments à la fois. La plupart des grands pays sont des États multinationaux.

La crise actuelle a son origine dans la prolifération d'États qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. À la fin de la guerre, il y avait à peine 60 pays. Par suite de la décolonisation, leur nombre est passé à près de 160 en 1988. Avec la dislocation de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, il a atteint plus de 180 et il ne cesse d'augmenter.

La question est de savoir si tous les États nouveau-nés seront capables de survivre par eux-mêmes. Au cours de la guerre froide, certains pays ont réussi à se maintenir parce qu'ils bénéficiaient, dans une large mesure, de l'appui de leurs anciens maîtres coloniaux ou de l'une ou l'autre des superpuissances en rétribution de leur alliance. Dans l'ère nouvelle, avec une aide moins généreuse et diverses pressions internes allant du trafic de la drogue aux conflits ethniques, leur viabilité politique paraît douteuse.

UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des NU dans l'Inde et le Pakistan
FINUL	Force intérimaire des NU au Liban
MONVIK	Mission d'observation des NU pour l'Iraq et le Koweït
GOMNUII	Groupe d'observateurs militaires des NU pour l'Iraq et l'Iraq
UNOSOM	Opération des NU en Somalie
FORPRONU	Force de protection de l'ONU (ex-Yougoslavie)
FORPRONU II	Force de protection de l'ONU II
UNSF	Force de sécurité des NU (Nouvelle-Guinée occidentale)
GANUPT	Groupe d'assistance des NU pour la période de transition (Namibie)
UNTEA	Autorité exécutive provisoire des NU (Nouvelle-Guinée occidentale)
ONUST	Organisme des NU chargé de la surveillance de la trêve (Moyen-Orient)
UNYOM	Mission d'observation des NU au Yémen

## GLOSSAIRE DES SIGLES

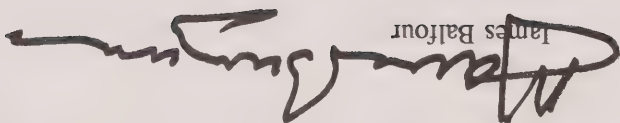
FC	Forces canadiennes
BFC	Base des Forces canadiennes
MDN	Ministère de la Défense nationale
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
DAP	Département des affaires politiques (ONU)
CEB	Communauté économique européenne
DOHS	Division des opérations hors Siège (ONU)
CICS	Commission internationale de contrôle et de surveillance
CISC	Commission internationale de supervision et de contrôle
MINURSO	Mission des NU pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental
PAIM	Programme d'aide à l'instruction militaire (Canada)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
S/OFF	Sous-officier
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
OEA	Organisation des États américains
OUA	Organisation de l'unité africaine
ONUC	Opérations des NU au Congo
ONUSAL	Mission d'observation des NU au Salvador
BOMP	Bureau des opérations de maintien de la paix (ONU)
BSGAP	Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan
CIC	Conférence internationale sur le Cambodge
SWAPO	South West Africa Peoples Organization
MIPRENUC	Mission préparatoire des NU au Cambodge
UNAVEM	Mission de vérification des NU en Angola
UNAVEM II	Mission de vérification des NU en Angola II
FNUOD	Force des NU chargée d'observer le désarmement (plateau du Golan)
FUNU	Force d'urgence des NU (Sinaï)
FUNU II	Force d'urgence des NU II (Sinaï)
UNFICYP	Force des NU chargée du maintien de la paix à Chypre
HCR	Haut commissaire des NU pour les réfugiés



Le Sous-comité tient à exprimer sa gratitude aux deux ministres de la Défense nationale, en particulier à l'honorable Marcel Masse, qui a occupé le poste pendant presque toute la durée de l'enquête. Il tient également à exprimer sa gratitude aux officiers supérieurs des forces armées, aux fonctionnaires, aux diplomates retraités, aux spécialistes et autres parties intéressées qui ont bien voulu par leurs témoignages nous faire profiter de leurs opinions fondées sur de vastes connaissances et compétences.

Il convient de remercier aussi de leur travail assidu et de leurs judicieux avis le greffier du Sous-comité, M. Patrick Savoie, et le conseiller principal du Sous-comité, M. Gregory Witick du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur. M. Witick a été secondé dans sa recherche par M<sup>me</sup> Katherine Baird et par M. Mark Glauser, tous deux du Centre parlementaire.

Le président du  
Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale

 James Balfour

Le rapport *Le Canada face au défi du maintien de la paix dans une ère nouvelle* présente les conclusions de l'étude entreprise par le Sous-comité sénatorial de la sécurité et de la défense nationale. Le Sous-comité relève du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. Établi par ce comité le 31 mars 1992, il est autorisé « à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationales ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir ».

Depuis lors, le Sous-comité a poursuivi son mandat avec diligence. Il a entendu, à Ottawa et à New York, un large éventail de témoins (voir la liste à l'annexe B) à propos de la contribution du Canada aux opérations internationales de maintien de la paix. Dès le départ, l'éclairage a été mis sur le rôle du Canada et sur sa façon d'envisager les questions relatives au maintien de la paix. Le Sous-comité admet cependant qu'il n'a guère eu le loisir d'explorer certaines questions connexes.

Il n'a pas eu notamment l'occasion de s'enquérir des vues et de l'expérience d'autres pays qui ont participé aux opérations de maintien de la paix. Il serait bon, en effet, d'échanger avec les parlementaires d'autres pays fournisseurs de troupes, qui ont adopté au fil des ans une approche semblable à celle du Canada (par exemple, les pays nordiques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande), et de pays qui, comme la France et les États-Unis, manifestent ces derniers temps une volonté grandissante de contribuer au maintien de la paix.

Le Sous-comité n'examine pas non plus dans ce rapport les diverses propositions de réforme des Nations Unies qu'il a entendues. Ces propositions visent, entre autres, le Conseil de sécurité et les organes centraux du Secrétariat de l'ONU. Le Sous-comité se réserve le droit de revenir sur certaines de ces questions le cas échéant ou dans le cadre d'une étude en bonne et due forme. Il entend par ailleurs continuer à suivre de près l'évolution du maintien de la paix dans cette ère nouvelle et la pertinence de la réponse canadienne à cette évolution.

Le Sous-comité est conscient de suivre ici des sentiers balisés par ses prédécesseurs : d'abord, le Sous-comité que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a établi en 1981 et qui a produit les rapports intitulés *Les effets des Forces armées canadiennes* en 1982 et *La défense maritime du Canada* en 1983; ensuite, le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale qui a produit les rapports intitulés *La défense aérienne du territoire canadien* en 1985, *Le transport militaire aérien* en 1986 et *Les forces terrestres du Canada* en 1989.

# ANNEXES

Annexe A:	Opérations de maintien de la paix: de 1947 à aujourd'hui . . . . .	91
Annexe B:	Liste des témoins . . . . .	99
LISTE DES TABLEAUX		
Tableau 1	Arriérés de certains États membres de l'ONU dans le soutien du maintien de la paix . . . . .	63
Tableau 2	Opérations de maintien de la paix de l'ONU : coûts estimatifs pour le Canada . . . . .	66

# TABLE DES MATIÈRES

PAGE	
ix	AVANT-PROPOS . . . . .
xi	GLOSSAIRE DES SIGLES . . . . .
1	RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS . . . . .
17	I UNE NOUVELLE ÈRE : CE QU'ELLE SIGNIFIE POUR LE CANADA . . . . .
18	1) La dispersion du pouvoir . . . . .
19	2) La crise de l'État-nation . . . . .
21	3) La poussée de l'ethnocentrisme et de la religion . . . . .
22	4) L'élargissement de la notion de sécurité . . . . .
25	5) La diplomatie multilatérale . . . . .
26	Les intérêts du Canada . . . . .
31	LE MAINTIEN DE LA PAIX PENDANT LA GUERRE FROIDE . . . . .
31	Origines et principes . . . . .
33	Examen de la participation du Canada au maintien de la paix . . . . .
38	Un palliatif ingénieux . . . . .
39	III LE MAINTIEN DE LA PAIX EN TRANSITION . . . . .
39	La deuxième génération du maintien de la paix . . . . .
40	Les récentes opérations de l'ONU . . . . .
48	Agenda pour la paix . . . . .
53	Mesures extra-militaires . . . . .
54	Commandement et contrôle . . . . .
57	La gestion du maintien de la paix : une organisation fragmentée . . . . .
61	Le financement du maintien de la paix . . . . .
68	Les organismes régionaux . . . . .
71	IV LES EFFORTS DU CANADA . . . . .
71	Les ressources canadiennes pour le maintien de la paix . . . . .
74	La formation . . . . .
80	Les réserves . . . . .
85	V LE DÉFI À RELEVER . . . . .





## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 18 février 1992 :

"Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Stewart, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*):

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à entendre des témoignages et à examiner, pour en faire rapport, des questions ayant trait à la sécurité et à la défense nationale ainsi qu'aux rôles que les Forces armées canadiennes seront appelées à jouer dans l'avenir;

Que la composition du comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit augmentée à vingt (20) membres et que l'application de l'article 87(1)h) soit suspendue à cet égard; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 mars 1993.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée."

*Le greffier du Sénat*  
Gordon L. Barnhart



## MEMBRES DU COMITÉ

### Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

L'honorable John B. Stewart, *président*  
L'honorable Gerald R. Ottenheimer, *vice-président*

Les honorables sénateurs :

- Atkins, Norman K.
- Balfour, James
- Bolduc, Roch
- Bosa, Peter
- Carney, Pat, c.p.
- Cogger, Michel
- Cools, Anne C.
- Corbin, Eymard
- \* Fritth, Royce
- (ou Molgat, Gildas L.)
- Kelleher, James F., c.p.
- Kinsella, Noël A.
- LeBlanc, Roméo, c.p.
- MacDonald, Finlay
- MacEachen, Allan J., c.p.
- Marshall, Jack
- Meighen, Michael A.
- \* Murray, Lowell, c.p.
- (ou Lynch-Staunton, John)
- Ottenheimer, Gerald R.
- Robertson, Brenda M.
- Robichaud, Louis J., c.p.
- Stewart, John B.
- Stollery, Peter

### \* *Membres d'office*

- Membres qui ont servi sur le Sous-comité de la sécurité et de la défense nationale. Les honorables sénateurs James Balfour et Eymard Corbin étaient respectivement président et vice-président du Sous-comité.

Les honorables sénateurs C. William Dooddy, Jeremiah S. Grafstein, Colin Kenny, Joan Neiman, Orville H. Phillips et John Sylvain ont également participé aux travaux du Sous-comité.





# LE CANADA FACE AU DÉFI DU MAINTIEN DE LA PAIX DANS UNE ÈRE NOUVELLE

Rapport du  
Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Février 1993



THE SENATE OF CANADA



LE SÉNAT DU CANADA

LE CANADA FACE AU DÉFI  
DU MAINTIEN DE LA PAIX  
DANS UNE ÈRE NOUVELLE

Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Février 1993











